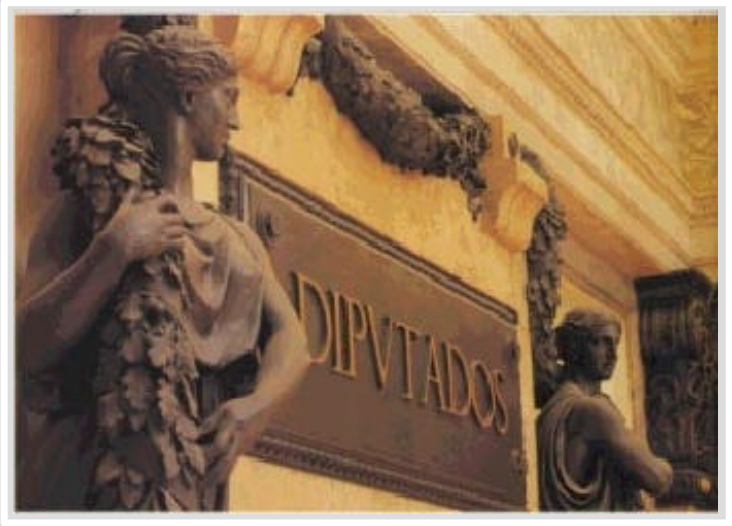
NÚMERO 3157 MONTEVIDEO, MARTES 14 DE OCTUBRE DE 2003

República Oriental del Uruguay

DIARIO DE SESIONES



CÁMARA DE REPRESENTANTES

55ª SESIÓN (EXTRAORDINARIA)

PRESIDE EL SEÑOR REPRESENTANTE

DOCTOR JORGE CHÁPPER
(Presidente)

ACTÚAN EN SECRETARÍA EL TITULAR DOCTOR HORACIO D. CATALURDA
Y EL PROSECRETARIO SEÑOR ENRIQUE SENCIÓN CORBO

XLV LEGISLATURA CUARTO PERÍODO ORDINARIO

Texto de la citación

Montevideo, 10 de octubre de 2003.

LA CÁMARA DE REPRESENTANTES se reunirá, en sesión extraordinaria, el próximo martes 14, a la hora 15, con el fin tomar conocimiento de los asuntos entrados y considerar el siguiente

- ORDEN DEL DÍA -

Señor ex Legislador Carminillo Mederos. (Homenaje con motivo de cumplirse diez años de su fallecimiento).

HORACIO D. CATALURDA MARGARITA REYES GALVÁN
Secretarios

S U M A R I O

Pág.

1.- Asistencias y ausencias 4

2.- Asuntos entrados 4

3.- Proyectos presentados 7

ORDEN DEL DÍA

4.- Señor ex legislador Carminillo Mederos. (Homenaje con motivo de cumplirse diez años de su fallecimiento).

— Manifestaciones de varios señores Representantes.

— Se resuelve enviar la versión taquigráfica de lo expresado en Sala a la Intendencia Municipal de Colonia, a todas las Juntas Departamentales del país, al Directorio del Partido Nacional y a los familiares del señor ex legislador Carminillo Mederos; y exhortar a la Junta Departamental de Colonia a que designe a la rambla de Colonia con el nombre de Carminillo Mederos. Asimismo, se resuelve guardar un minuto de silencio en homenaje a su memoria 32

1.- Asistencias y ausencias.

Asisten los señores Representantes: Washington Abdala, Guzmán Acosta y Lara, Ernesto Agazzi, Guillermo Álvarez, Gustavo Amen Vaghetti, Fernando Araújo, Raúl Argenzio, Roberto Arrarte Fernández, Roque E. Arregui, Carlos Baráibar, Jorge Barrera, Artigas A. Barrios, Edgar Bellomo, Juan José Bentancor, Nahum Bergstein, Daniel Bianchi, Gustavo Borsari Brenna, Nelson Bosch, Brum Canet, Julio Cardozo Ferreira, Nora Castro, Roberto Conde, Jorge Chápper, Silvana Charlone, Eduardo Chiesa Bordahandy, Guillermo Chifflet, Mario de Pazos, Ruben H. Díaz, Daniel Díaz Maynard, Juan Domínguez, Ramón Fonticiella, Luis José Gallo Imperiale, Daniel García Pintos, Orlando Gil Solares, Carlos González Álvarez, Tabaré Hackenbruch Legnani, Arturo Heber Füllgraff, María Iriarte, Luis Alberto Lacalle Pou, Félix Laviña, Ramón Legnani, Guido Machado, Óscar Magurno, José Carlos Mahía, Juan Máspoli Bianchi, Pablo Mieres, Ricardo Molinelli, Ruben Obispo, Jorge Orrico, Francisco Ortiz, Gustavo Penadés, Margarita Percovich, Enrique Pérez Morad, Enrique Pintado, Yeanneth Puñales Brun, María Alejandra Rivero Saralegui, Glenda Rondán, Diana Saravia Olmos, Alberto Scavarelli, Leonel Heber Sellanes, Pedro Señorale, Lucía Topolansky, Wilmer Trivel, Stella Tucuna y Horacio Yanes.

Con licencia: Álvaro Alonso, Juan Justo Amaro Cedrés, José Bayardi, José L. Blasina, Ruben Carminatti, Ricardo Falero, Julio Lara, Martín Ponce de León, Daisy Tourné, Jaime M. Trobo y Walter Vener Carboni.

Faltan con aviso: José Amorín Batlle, Beatriz Argimón, Raquel Barreiro, Ricardo Berois Quinteros, Ricardo Castromán, Sebastián Da Silva, Alejo Fernández Chaves, Gustavo Guarino, Miguel Guzmán, Doreen Javier Ibarra, Luis M. Leglise, Artigas Melgarejo, José Homero Mello, Felipe Michelini, Martha Montaner, Andrés Oribe, Gabriel Pais, Ronald Pais, Alberto Perdomo, Darío Pérez, Carlos Pita, Iván Posada, Víctor Rossi, Adolfo Pedro Sande, Julio Luis Sanguinetti, Raúl Sendic, Gustavo Silveira y Julio C. Silveira.

Actúa en el Senado: Ambrosio Rodríguez.

2.- Asuntos entrados.

"Pliego N° 261

DE LA PRESIDENCIA DE LA ASAMBLEA GENERAL

La Presidencia de la Asamblea General destina a la Cámara de Representantes los siguientes proyectos de ley, remitidos con su correspondiente mensaje por el Poder Ejecutivo:

- por el que se declara aplicable al Derecho Interno, a partir de su publicación en el Diario Oficial, la Resolución del Grupo Mercado Común (GMC) 31/01, de 13 de junio de 2001, en la que se aprobó el "Marco Regulatorio para el Servicio de Radiodifusión Sonora por Modulación de Frecuencia (FM)". C/3434/003

- *A la Comisión de Defensa Nacional*

- por el que se desafectan del dominio del Estado, afectándose al de la Intendencia Municipal de Montevideo, determinados predios ubicados en la zona del Puerto del Buceo; y se desafectan del dominio de la Intendencia Municipal de Montevideo, afectándose al del Estado -Ministerio de Transporte y Obras Públicas-, otros inmuebles ubicados en la misma zona. C/3435/003

- *A la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración*

La citada Presidencia remite copia de la Resolución dictada por el Poder Ejecutivo, sobre la transposición de créditos presupuestales entre Proyectos de Inversión de la Dirección Nacional de Hidrografía, financiados con cargo al FIMTOP. C/105/000

- *A la Comisión de Presupuestos*

DE LA CÁMARA DE SENADORES

La Cámara de Senadores remite los siguientes asuntos:

- proyecto de ley, aprobado por dicho Cuerpo, por el que se introducen modificaciones al régimen de pasividades que presta el Servicio de Retiros y Pensiones Policiales. C/3436/003

- *A la Comisión de Seguridad Social*

- respuesta del Ministerio de Educación y Cultura a las notas cursadas por la Comisión de Educación y Cultura de esa Cámara, relativas a los siguientes proyectos de ley:
  - por el que se designa "Doctor Amílcar Vasconcellos" la Escuela Nº 161 del departamento de Montevideo. C/3025/003
  - por el que se designa "Enrique Brayer Blanco" la Escuela Nº 32 "Granja de Mangrullo" del departamento de Cerro Largo. C/3026/003

- *A sus antecedentes*

La citada Cámara comunica que, en sesión de 7 de octubre de 2003, sancionó los siguientes proyectos de ley:

- por el que se declara "Día de la Ciudad de Durazno" el 12 de octubre de cada año. C/1657/001
- por el que se autoriza la participación de la Plana Mayor y tripulantes del Buque ROU 03 "Montevideo" y alumnos aspirantes de la Escuela Naval, a participar en el Ejercicio Naval Multinacional UNITAS 2003, con Unidades de las Armadas de la República Argentina, República Federativa del Brasil, Reino de España, Estados Unidos de América y República del Perú, entre el 10 de octubre y el 2 de noviembre de 2003, con escala en Puerto Belgrano (República Argentina). C/3323/003

- *Téngase presente*

INFORMES DE COMISIONES

La Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca se expide sobre el proyecto de ley relativo a la constitución de sociedades agrarias y los contratos agrarios colectivos y de integración. C/2889/003

La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración se expide sobre los siguientes proyectos de ley:

- por el que se declara el día 24 de abril como "Día de recordación de los mártires armenios", en homenaje a los integrantes de esa nacionalidad asesinados en 1915. C/749/000
- por el que se declara de utilidad pública la expropiación, por parte de la Intendencia Municipal de Canelones, del inmueble padrón 252 de la ciudad de La Paz, departamento de Canelones, que fuera asiento de la Sociedad Italiana de La Paz. C/2263/002
- por el que se declara feriado para el pueblo Carlos Reyles, del departamento de Durazno, el día 1º de noviembre de 2003. C/3307/003
- por el que se dictan normas en materia de fideicomisos. C/3331/003

La Comisión de Asuntos Internos se expide sobre el proyecto de resolución por el que se dispone la entrega al PIT-CNT de una plaqueta recordatoria de los treinta años de la huelga general del 27 de junio de 1973 y de los veinte años de la conmemoración del 1º de mayo de 1983. C/3120/003

La Comisión de Asuntos Internacionales se expide sobre los siguientes proyectos de ley:

- por el que se aprueba el Tratado de Extradición con el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, suscrito el 30 de octubre de 1996 en la ciudad de México. C/676/000
- por el que se aprueba el Tratado de Cooperación con el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre asistencia jurídica mutua en materia penal, suscrito en Montevideo el 30 de junio de 1999. C/813/000
- por el que se aprueban las Actas del XXII Congreso de la Unión Postal Universal, celebrado en Beijing en agosto de 1999 y las Actas, Resoluciones y Recomendaciones del XVIII Congreso de la Unión Postal de las Américas, España y Portugal, celebrado en Panamá en setiembre de 2000. C/2493/002
- por el que se aprueba la adhesión de la República a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, suscrita en Nueva York, el 28 de setiembre de 1954. C/2605/002
- por el que se aprueba el Convenio Marco de Cooperación Técnico-Militar, celebrado con el Gobierno de la Federación de Rusia, el 22 de octubre de 2002. C/3335/003

- *Se repartieron con fecha 10 de octubre*

La Comisión de Legislación del Trabajo se expide sobre los siguientes proyectos de ley:

- por el que se regula la constitución y funcionamiento de las cooperativas de producción o trabajo asociado. C/2325/002
- por el que se establece que las retribuciones que por cualquier motivo perciban las personas físicas, incluyendo salarios, jubilaciones, pensiones y rentas vitalicias, no serán pasibles de retenciones o descuentos que en su conjunto superen el ochenta por ciento del monto nominal de dichos ingresos. C/2487/002

La Comisión Especial con Fines Legislativos sobre Situaciones de Pobreza se expide sobre las modificaciones introducidas por la Cámara de Senadores al proyecto de ley por el que se dispone que, en caso de incautación de mercaderías comestibles y bebidas sin alcohol de procedencia ilegítima, las mismas sean puestas a disposición del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública para su donación a escuelas del departamento en que se haya realizado el procedimiento. C/1960/002

- *Se repartirán*

COMUNICACIONES GENERALES

La Junta Departamental de Treinta y Tres remite nota relacionada con la eventual utilización de vehículos incautados por el Ministerio del Interior en tareas de interés social. C/105/000

- *A la Comisión de Presupuestos*

La Junta Departamental de Canelones remite los siguientes asuntos:

- copia del texto de la exposición realizada por un señor Edil, sobre los inconvenientes que causan los animales sueltos y en situación de abandono. C/8/000
- copia de las siguientes resoluciones, aprobadas por dicho Cuerpo:
  - relacionada con la necesidad de convocar a un encuentro nacional para redefinir la política de colonización. C/8/000

- *A la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca*

  - acerca del uso de agrotóxicos en plantaciones. C/235/000

- *A la Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente*

La Junta Departamental de Cerro Largo remite nota relacionada con la incidencia del tributo de patente de rodados. C/20/000

La Junta Departamental de Rivera remite nota acerca del sistema de compras del Estado. C/20/000

- *A la Comisión de Hacienda*

La Suprema Corte de Justicia contesta la exposición escrita presentada por el señor Representante Fernando Araújo, relacionada con la existencia de normas legales que permitan la expedición de certificados de pobreza por parte de los Juzgados de Paz. C/27/000

El Tribunal de Cuentas contesta los siguientes pedidos de informes:

- de la señora Representante Lucía Topolansky, acerca de las eventuales observaciones al proceso de construcción de la Torre de las Comunicaciones y edificios anexos. C/3055/003
- del señor ex Representante León Lev, referente a determinadas partidas de asistencia a instituciones financieras y a la Corporación Nacional para el Desarrollo, correspondientes al ejercicio 2002. C/3150/003

- *A sus antecedentes*

COMUNICACIONES DE LOS MINISTERIOS

El Ministerio de Educación y Cultura contesta los siguientes pedidos de informes:

- del señor Representante Alejandro Falco:
  - sobre la situación de los niños y adolescentes con coeficiente intelectual normal que presentan dislexia o dificultades de aprendizaje. C/1580/001
  - sobre las medidas adoptadas por el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública para contemplar la situación de niños o adolescentes que presentan dislexia u otras dificultades de aprendizaje. C/1581/001
- del señor Representante Roque Arregui, relacionado con datos relativos a distintas áreas de la educación. C/2809/003

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente contesta los siguientes asuntos:

- pedidos de informes:
  - del señor Representante Ricardo Castromán Rodríguez:
    - acerca de la construcción de viviendas en la ciudad de Young, departamento de Río Negro. C/215/000
    - referente a la situación de varias viviendas pertenecientes a un conjunto habitacional del SIAV, construido en la ciudad de Young, departamento de Río Negro. C/2000/002
  - de la señora Representante Raquel Barreiro, sobre las unidades habitacionales construidas por el sistema de cofinanciación con la banca privada. C/2041/002
  - del señor Representante Luis Alberto Lacalle Pou, relacionado con la construcción de viviendas de una cooperativa en la localidad de San Bautista, departamento de Canelones. C/2833/003
  - de la señora Representante María Alejandra Rivero Saralegui, acerca del Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda en el departamento de Cerro Largo. C/2867/003
- exposiciones escritas:
  - presentada por el señor Representante Alberto Scavarelli, referente a la gravedad de la

crisis que atraviesa el sector hotelero en nuestro país. C/27/000

- presentada por el señor Representante Roque Arregui, sobre la posibilidad de modificar el actual sistema de cobranzas de OSE. C/27/000

- *A sus antecedentes*

PEDIDOS DE INFORMES

El señor Representante Ricardo Castromán Rodríguez solicita se curse un pedido de informes al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, sobre una empresa de transporte interdepartamental. C/3427/003

La señora Representante Lucía Topolansky solicita se curse un pedido de informes al Ministerio de Educación y Cultura, con destino al Instituto Nacional del Menor, relacionado con la ejecución de una partida presupuestal destinada a la Comisión Nacional de Centros CAIF. C/3428/003

El señor Representante Edgar Bellomo solicita se curse un pedido de informes al Ministerio de Defensa Nacional, con destino a la Administración Nacional de Telecomunicaciones, acerca de una licitación pública internacional para la adquisición de aparatos de telefonía fija. C/3429/003

El señor Representante Roque Arregui solicita se curse un pedido de informes al Ministerio de Economía y Finanzas, con destino al Banco Central del Uruguay, referente a la evolución del Fondo de Estabilidad del Sistema Bancario. C/3430/003

- *Se cursaron con fecha 8 de octubre*

El señor Representante Ricardo Castromán Rodríguez solicita se cursen los siguientes pedidos de informes:

- al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, sobre las actividades de una empresa forestal. C/3431/003
- al Ministerio de Defensa Nacional, relacionado con un procedimiento disciplinario aplicado a un efectivo del personal subalterno del Ejército Nacional. C/3432/033

- *Se cursaron con fecha 9 de octubre*

El señor Representante Martín Ponce de León solicita se curse un pedido de informes a los Ministerios de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y de Transporte y Obras Públicas, y por su intermedio a la Administración Nacional de Puertos, sobre las obras que se están realizando en la escollera Sarandí. C/3433/003

- *Se cursó con fecha 13 de octubre*

PROYECTOS PRESENTADOS

Varios señores Representantes presentan, con su correspondiente exposición de motivos, un proyecto de ley por el que se regula la unión concubinaria. C/3437/003

- *A la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración*

Los señores Representantes Luis Alberto Lacalle Pou y Gustavo Silveira presentan, con su correspondiente exposición de motivos, los siguientes proyectos de ley:

- por el que se regula la autorización para tramitar pasividades ante el Banco de Previsión Social por familiares de los beneficiarios o por terceros. C/3438/003
- por el que se determina el contenido y la fundamentación de las resoluciones relativas a pasividades, dictadas por el Banco de Previsión Social. C/3439/003
- por el que se determina la fecha de exigibilidad de las prestaciones asistenciales no contributivas por vejez o invalidez, si hubiere resolución o sentencia que las concediera posteriormente. C/3440/003

- *A la Comisión de Seguridad Social*

El señor Representante Gustavo Penadés presenta, con su correspondiente exposición de motivos, un proyecto de ley por el que se establecen normas para la concesión de obras públicas, servicios públicos y utilización de bienes del dominio del Estado, y modalidades alternativas de asociación entre personas públicas y privadas. C/3441/003

- *A la Comisión de Hacienda".*

3.- Proyectos presentados.

A) "UNIÓN CONCUBINARIA. (Regulación).

PROYECTO DE LEY

Artículo 1°.- Se denomina unión concubinaria a la situación de hecho derivada de la convivencia de dos personas no unidas por matrimonio, cualquiera sea su sexo, identidad u opción sexual, que compartan un proyecto de vida común basado en relaciones afecti-

vas de carácter singular y dotadas de estabilidad y permanencia.

CAPÍTULO I

RELACIONES PERSONALES

Artículo 2°.- Los concubinos se deben asistencia recíproca. Asimismo, están obligados a contribuir a los gastos del hogar de acuerdo a su respectiva situación económica.

Artículo 3º.- En el caso de las uniones de personas de diferente sexo, además de la obligación establecida en el artículo anterior, deberán contribuir a la educación y manutención de sus hijos, estén o no reconocidos.

Artículo 4°.- En caso de disolución de la unión concubinaria, ambos concubinos tienen la obligación recíproca de servirse una pensión alimenticia adecuada a su digna sustentación, que se prolongará por un lapso de igual duración a la del concubinato. Este derecho nace a partir de dos años de vida en común, y cesará en caso de que el alimentario contraiga matrimonio o constituya una nueva unión concubinaria.

No tendrá derecho a alimentos aquel de los concubinos que haya participado en delito contra el otro, o hubiese ejercido violencia doméstica en los términos de la Ley N° 17.514, de 2 de julio de 2002.

Artículo 5°.- En caso de disolución de la unión concubinaria, la resolución acerca de cuál de los dos permanecerá en el hogar común, y a falta de acuerdo entre las partes, será resuelta por el Juez competente.

Artículo 6°.- El concubino que sea titular de un bien inmueble adquirido con anterioridad al inicio de la vida en común prolongada durante un plazo mínimo de dos años, que hubiere sido el asiento del hogar concubinario, podrá demandar el desalojo al otro concubino.

El plazo de desalojo será de un año y el procedimiento el fijado por el Código General del Proceso.

No podrá hacerse efectivo el lanzamiento contra el concubino que tuviere hijos comunes menores de edad a su cargo, hasta que no se resuelva lo relativo a la vivienda de tales hijos.

Artículo 7°.- Fuera de la situación comprendida en el artículo anterior, el concubino será considerado precario, a los efectos del desalojo.

Artículo 8°.- Sustitúyese el actual texto del inciso primero del artículo 20 del Decreto-Ley N° 14.219, de 4 de junio de l974, en la redacción dada por el artículo 4° del Decreto-Ley N° 15.471, de 14 de noviembre de l983, por el siguiente:

"El contrato de arrendamiento y los derechos que otorgan al arrendatario de casa habitación las leyes vigentes, benefician por su orden a su cónyuge o ex cónyuge en caso de divorcio, conviviente o ex conviviente en caso de cese de la relación, a los ascendientes o descendientes en primer grado, hijos adoptivos o colaterales en segundo grado, cuando hayan convivido con el arrendatario desde la celebración del contrato o hayan sido denunciados al contratar o durante todo el año inmediato anterior a la desvinculación del arrendatario. No regirán estas exigencias, tratándose del cónyuge o concubina o concubino".

CAPÍTULO II

SITUACIÓN DE LOS HIJOS NACIDOS DE LA UNIÓN CONCUBINARIA HETEROSEXUAL

Artículo 9°.- La obligación de alimentos hacia los hijos prevista en el artículo 3° subsiste luego de la separación de los concubinos.

Artículo 10.- Los concubinos de diferente sexo podrán proceder a una adopción conjunta siempre que reúnan los requisitos previstos en el Código Civil y tengan un plazo mínimo de tres años de convivencia singular y permanente.

En tal caso, el trámite de adopción se realizará ante el Tribunal competente.

Artículo 11.- La extensión de un concubinato previo, singular y estable del hombre y la mujer que luego contraen matrimonio entre sí, será tenido en cuenta a los efectos del cómputo del plazo exigido para el matrimonio por el artículo 1° de la Ley N° 10.674, de 20 de noviembre de 1945.

CAPÍTULO III

EFECTOS PATRIMONIALES

Artículo 12.- Para que la unión concubinaria surta los efectos patrimoniales previstos por esta ley, será necesario el cumplimiento de los siguientes requisitos:

A) Tres años de duración ininterrumpida de la unión concubinaria.

B) Concurrencia de ambos concubinos a denunciar la vida en común ante el Registro de Estado Civil, la que surtirá efectos a partir de la fecha de la inscripción.

Artículo 13.- Se presumen bienes comunes de ambos concubinos y provenientes de su esfuerzo común, aquéllos adquiridos a título oneroso derivados de negocios jurídicos celebrados a partir de la denuncia referida en el literal B) del artículo anterior.

Artículo 14.- Los bienes comunes serán administrados por quien los adquiera, requiriéndose el consentimiento de ambos para la enajenación o gravamen de los bienes inmuebles, y de lo muebles cuyo valor sea superior a 500 UR (quinientas unidades reajustables).

Artículo 15.- Los acreedores de los concubinos pueden hacer efectivos sus créditos solamente contra su deudor.

Artículo 16.- Finalizada la unión concubinaria y satisfechas las deudas que cada conviviente tuviera con sus acreedores, el saldo excedente se repartirá por partes iguales entre los concubinos o sus herederos.

Artículo 17.- Si uno o ambos concubinos estuvieren unidos en matrimonio con terceras personas, los bienes referidos en el artículo 13 no tienen naturaleza ganancial.

Artículo 18.- Si uno o ambos concubinos estuvieren unidos en matrimonio con terceras personas, las deudas sociales derivadas del mismo no afectarán el reparto igualitario a que hace referencia el artículo 16.

Artículo 19.- Disuelto el concubinato por fallecimiento de uno de sus integrantes, el orden de llamamiento previsto en los artículos 1025 y siguientes del Código Civil se aplicará sobre los bienes comunes (artículo 13), con la diferencia de que la mención al cónyuge (artículo 1026 del Código Civil) se entienda referida al concubino sobreviviente.

Artículo 20.- En caso de fallecimiento de un concubino casado con tercero, su cónyuge no tendrá derechos sucesorios en los bienes obtenidos durante el concubinato.

Artículo 21.- Serán competentes para entender en lo referido al concubinato, los Jueces Letrados de Familia del último domicilio concubinario.

Artículo 22.- Créase junto a los restantes Libros de Estado Civil, uno especial referido al registro de las uniones concubinarias que será llevado por los Oficiales de Estado Civil y en donde se anotarán las uniones libres.

CAPÍTULO IV

OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 23.- Agrégase al artículo 127 del Código Civil, el siguiente inciso:

"La obligación de fidelidad mutua cesa, si los cónyuges no viven de consuno".

Artículo 24.- La relación concubinaria no obsta a los derechos derivados de la relación laboral entre los concubinos, siempre que se trate de trabajo desempeñado de manera permanente y subordinada. Se presume dicha relación, salvo prueba en contrario, cuando uno de los concubinos asume ante terceros la gestión y administración del negocio o empresa de que se trate.

Cuando uno de los concubinos haya sido contratado por un empleador pero las tareas sean desempeñadas por ambos miembros de la pareja, el empleador lo será de ambos si ha mediado de hecho su conformidad.

Artículo 25.- Agrégase al artículo 25 de la Ley Nº 16.713, de 3 de setiembre de 1995, el siguiente literal:

"E) Los concubinos.

En cuanto a las condiciones del derecho y término de la prestación, deberá aplicarse lo preceptuado en el artículo siguiente de esta ley para las personas viudas, en caso de fallecimiento de uno de los concubinos.

Asimismo deberá aplicarse lo dispuesto en el artículo siguiente de esta ley, para las personas divorciadas en caso de disolución de la unión concubinaria".

Montevideo, 8 de octubre de 2003.

MARGARITA PERCOVICH, Representante por Montevideo, JORGE ORRICO, Representante por Montevideo, DAISY TOURNÉ, Representante por Montevideo, LUCÍA TOPOLANSKY, Representante por Montevideo, NORA CASTRO, Representante por Montevideo.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Es creciente el número de personas que, en el ejercicio de la libertad individual, constituyen unidades de relación afectivo-sexuales de carácter estable sin llegar a formalizarlas en un contrato matrimonial, bien porque no desean sujetarse a ese régimen, bien por-

que no tienen la posibilidad de casarse. La información censal disponible permite constatar importantes transformaciones en las modalidades de constitución familiar y un crecimiento sostenido de las uniones concubinarias en nuestro país. Asimismo, verifica que el número de hijos de las personas que se declaran en unión libre es más alto que en el de las casadas.

Estas uniones dan lugar a verdaderos núcleos familiares no sujetos actualmente a prácticamente ninguna regulación jurídica, más allá de que la jurisprudencia ha logrado mitigar el impacto del desconocimiento de los derechos de los más débiles, aplicando normas vigentes, en aquellos casos en los que el desamparo del derecho produce la judicialización de los conflictos.

No obstante, permanecen en el ordenamiento distintas disposiciones legales que discriminan negativamente los modelos de familia distintos al tradicional, basado en el matrimonio, desconociendo que el derecho a contraer matrimonio incluye el derecho a no contraerlo y optar por un modelo familiar distinto, sin que el ejercicio de ese derecho deba comportar un trato legal más desfavorable.

La necesidad de legislar sobre el particular ha dado lugar a diversas iniciativas en la presente y las pasadas Legislaturas. A vía de ejemplo cabe mencionar las propuestas de los Senadores Alba Roballo y Alberto Cid y las de los Diputados Díaz Maynard, Falero, Mieres, Posada y Michelini.

Ya en 1993, la Senadora Roballo señalaba en la exposición de motivos de su iniciativa sobre el particular que: "Hay que terminar con años y años de sacrificio, años de amor, años de convivencia, en los que han cuidado a un compañero en largas enfermedades y muerte y quedan sin este gran amparo de la pensión, en la soledad más difícil y amarga del fin de la vida".

A su vez, en el 2000, los legisladores Falero, Mieres, Posada y Michelini recordaban que la "norma propuesta está en consonancia con una buena parte de la legislación comparada y con la tendencia mundial que consiste en reconocer jurídicamente estas situaciones y proveer los beneficios consecuentes".

Similar constatación realiza el Diputado Díaz Maynard en la exposición de motivos de su iniciativa, cuando señala que "la casi totalidad de las legislaciones europeas y latinoamericanas contienen, desde hace muchos años, regulaciones directas del concubinato, en algunas incluso, con rango constitucional".

El artículo 40 de la Constitución establece que: "La familia es la base de nuestra sociedad" e impone al Estado la obligación de velar por su estabilidad moral y material. Dicho precepto constitucional no hace referencia a un modelo de familia determinado ni predominante, lo que hace necesaria una interpretación amplia de lo que debe entenderse como tal, consecuente con la realidad social actual.

La realidad social demanda el reconocimiento de que además del matrimonio, elemento tradicional para la configuración de un hogar, existen otros arreglos familiares informales pero con igual vinculación afectiva, económica, sexual, emocional, paternal y, hasta figurativamente parental. Consecuentemente se hace necesario que la ley recoja situaciones que son producto de las transformaciones sociales, y que permitan la aplicación del axioma constitucional, reconociéndose otros modelos de arreglos familiares como es la unión concubinaria.

Sin embargo este reconocimiento de la Carta no ha sido comprendido en toda su dimensión y todavía, doctrina y jurisprudencia, las más de las veces, siguen una concepción restrictiva del concepto de familia. La restricción interpretativa del postulado constitucional al matrimonio como única vía de la formación de una familia, produce el desconocimiento de reales familias en nuestra sociedad que se encuentran en el total desamparo o que la jurisprudencia debe componer recurriendo a otros institutos como la sociedad de hecho o el enriquecimiento indebido, como forma de administrar justicia. Desatender el hecho social para dar prevalencia al aspecto formal del matrimonio, es desconocer el precepto constitucional y la evolución cultural de nuestra sociedad.

La presente ley pretende contribuir y avanzar hacia la superación de todas las discriminaciones que -por razón de la condición o circunstancias personales o sociales de los componentes de la familia, entendida en la diversidad de formas de expresar la afectividad y la sexualidad admitidas culturalmente en nuestro entorno social- perduran en la legislación, y busca perfeccionar el desarrollo normativo de los principios de no discriminación, libre desarrollo de la personalidad y protección jurídica de las familias, adecuando la normativa a la realidad social del momento histórico actual.

Montevideo, 8 de octubre de 2003.

MARGARITA PERCOVICH, Representante por Montevideo, JORGE ORRICO, Representante por

Montevideo, DAISY TOURNÉ, Representante por Montevideo, LUCÍA TOPOLANSKY, Representante por Montevideo, NORA CASTRO, Representante por Montevideo".

B) "TRAMITACIÓN DE PASIVIDADES ANTE EL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL, POR PARTE DE FAMILIARES DEL BENEFICIARIO O POR TERCEROS. (Autorización).

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º. (Derecho de autorización a familiares).- Los solicitantes de cualquier prestación del Banco de Previsión Social (BPS) podrán, en cualquier momento del trámite, autorizar uno o más familiares a efectos de notificarse, consultar y agregar documentación en su nombre, en forma conjunta o separadamente, en todos los aspectos relativos a la solicitud en cuestión.

La misma tendrá efectos durante toda la tramitación y hasta la notificación del acto administrativo que concediere o negase la prestación, incluyendo las peticiones de reconsideración que no impliquen la interposición de recursos administrativos.

Artículo 2º. (Forma de la autorización).- La autorización del familiar podrá realizarse personalmente ante las oficinas del Banco de Previsión Social (BPS), donde se recogerán la designación y firma del solicitante, por un funcionario que dejará constancia escrita de su actuación al pie.

El acto de autorización reunirá la forma y el valor de declaración jurada del solicitante, en cuanto al parentesco que habilita esta designación, si éste no lo acreditara mediante los testimonios de partidas correspondientes.

Artículo 3º. (Autorización a terceros).- La autorización referida en el artículo 1º podrá recaer también en terceros, debiendo acreditarse su designación mediante carta poder.

Artículo 4º. (Sustitución y revocación de la autorización).- Con las mismas formalidades que la designación, podrá procederse a la sustitución o revocación de la autorización conferida.

Artículo 5º. (Vigencia).- Las normas de la presente ley regirán para todas las solicitudes de prestaciones al Banco de Previsión Social (BPS), incluso las que se encuentren en trámite a la fecha de su sanción, a partir de los quince días contados de su promulgación.

Montevideo, 9 de octubre de 2003.

GUSTAVO SILVEIRA, Representante por Cerro Largo, LUIS ALBERTO LACALLE POU, Representante por Canelones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los solicitantes de prestaciones del Banco de Previsión Social, tienen en el país, en general, situaciones socioeconómicas muy apremiantes y una avanzada edad cuando no, agobiantes afecciones físicas o mentales.

Cuando un ciudadano acude al Banco de Previsión Social, en general lo hace en un momento de su vida en el cual su situación económica, su estado físico o su edad lo empujan a solicitar el auxilio del Estado, como una de sus pocas esperanzas.

Angustia la situación de quien abatido por la edad o una dolencia, debe concurrir personalmente decenas de veces a las oficinas del Banco, de donde en muchas ocasiones, se retiran sin siquiera haber entendido lo que se les requirió.

Pues, para entender las razones de la burocracia, no son buena compañía ni la discapacidad ni la vejez.

Inalcanzables en general, son los costos del apoderamiento exigido, para formalizar la simple colaboración de sus hijos o nietos.

Brindarles el derecho de ser asistidos por un familiar, en la tramitación de la solicitud, sin incurrir en los costos de un apoderamiento, implica un mínimo de consideración que entendemos indispensable. No solo fortalece y reconoce la institución familiar como base social, sino que además permite una más accesible, fluida y por tanto justa resolución de una solicitud de amparo.

Montevideo, 9 de octubre de 2003.

GUSTAVO SILVEIRA, Representante por Cerro Largo, LUIS ALBERTO LACALLE POU, Representante por Canelones".

C) "RESOLUCIONES RELATIVAS A PASIVIDADES DICTADAS POR EL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL. (Se determina su contenido y fundamentación).

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º. (Fundamentación de las resoluciones).- Las resoluciones que dicte el Banco de Previ-

sión Social (BPS) sobre las solicitudes de cualquiera de las prestaciones que sirve, deberán contener una pormenorizada fundamentación de las razones que las determinan.

Especialmente las resoluciones sobre Prestaciones Asistenciales No Contributivas por Invalidez (Pensiones por Invalidez), Jubilación por Discapacidad o Subsidio Transitorio por Discapacidad Parcial deberán establecer en su fundamentación, al menos:

A) Si el solicitante padece una afección física o mental, y para el caso afirmativo cuál o cuales.

B) Si la incapacidad se reputa absoluta y permanente para todo el trabajo o para el empleo o profesión habitual, estableciendo en este último caso el período máximo por el cual debe servirse la prestación correspondiente.

La fecha desde la que se considera que se configuró la incapacidad.

C) La normativa del Baremo aplicada en el caso concreto.

Artículo 2º. (Vigencia).- Las normas de la presente ley entrarán en vigencia a los treinta días de su promulgación.

Montevideo, 9 de octubre de 2003.

GUSTAVO SILVEIRA, Representante por Cerro Largo, LUIS ALBERTO LACALLE POU, Representante por Canelones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Anima esta iniciativa la necesidad de brindarle mayor certeza y mejores posibilidades de defensa al solicitante de una prestación, y por lo tanto mayor justicia a la relación del ciudadano con el llamado brazo solidario de la sociedad uruguaya, el Banco de Previsión Social.

Mayor certeza, pues una pormenorizada fundamentación, especialmente en las resoluciones sobre las prestaciones asistenciales no contributivas por invalidez, genera certidumbre sobre las razones por las cuales al solicitante se le concede o no la prestación.

Mejores posibilidades de defensa, pues en la articulación de los recursos -que un ciudadano solicitante de una pensión por invalidez intente plantear contra una denegatoria, por ejemplo- nos encontramos frente a uruguayos en una situación socioeconómica en general muy difícil, que cuentan con diez días para conseguir un abogado, y el contar en la resolución con los elementos básicos que la deben fundamentar, muchas veces permitirá llegar a tiempo y con las razones procedentes.

Debemos dar un marco de actuación a los organismos públicos en sus relaciones con los ciudadanos, que mejoren las condiciones de equilibrio entre ambos y entendemos que la situación de los ciudadanos solicitantes de las prestaciones que pueda brindarles el Banco de Previsión Social, merece nuestro amparo y la vigilancia de que reciban la adecuada consideración.

Montevideo, 9 de octubre de 2003.

GUSTAVO SILVEIRA, Representante por Cerro Largo, LUIS ALBERTO LACALLE POU, Representante por Canelones".

D) "PRESTACIONES ASISTENCIALES NO CONTRIBUTIVAS POR VEJEZ O INVALIDEZ. (Se determina su fecha de exigibilidad, si hubiera resolución o sentencia que las concediera posteriormente).

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º.- Las prestaciones asistenciales no contributivas por vejez o invalidez, establecidas en el artículo 43 de la Ley Nº 16.713, de 3 de setiembre de 1995, generarán derecho al cobro frente al Banco de Previsión Social (BPS) a partir del día ciento cuarenta contado desde la fecha de su solicitud, si hubiera resolución o sentencia que las concediera posteriormente.

Artículo 2º. (Aplicación y vigencia).- La norma anterior será aplicable a las solicitudes de prestaciones reguladas por el artículo 43 de la Ley Nº 16.713, de 3 de setiembre de 1995, cuya solicitud inicial o reconsideración se formulen a partir de su promulgación; en este último caso, el plazo que establece el artículo anterior se contará a partir de la fecha de la solicitud de reconsideración.

La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación.

Montevideo, 10 de octubre de 2003.

GUSTAVO SILVEIRA, Representante por Cerro Largo, LUIS ALBERTO LACALLE POU, Representante por Canelones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución nacional actual (artículo 67) nos impone garantizar las situaciones que la ley regula como prestaciones especiales no contributivas por

vejez o invalidez (artículo 43 de la Ley Nº 16.713), siendo éstas unas, dentro de las previstas por la ley, junto a las jubilaciones y pensiones de sobrevivencia (artículo 15 de la Ley Nº 16.713).

Su otorgamiento corresponde en general a todo habitante de la República que carezca de recursos para subvenir a sus necesidades vitales y tenga setenta años de edad o, en cualquier edad, esté incapacitado en forma absoluta para todo trabajo remunerado.

El Parlamento en 1914, al aprobar su creación, recogía en su espíritu lo siguiente: "Esta ley, debe entenderse que apenas asegura el amparo mínimo que la sociedad le debe al individuo llegado a la situación de extrema incapacidad para el trabajo, y falto de medios para vivir. Pero por lo mismo que no ha de ilusionar a nadie con las perspectivas de un retiro halagador, sino apenas un medio ínfimo, aunque al fin bastante para la subsistencia; por lo mismo que no resuelve todo el problema de la previsión, sino apenas lo más urgente".

Corresponde que en su adjudicación por el Banco de Previsión Social -autoridad encargada de administrar esta importante cuota de solidaridad, que distingue nuestra nación- se les dé un tratamiento ecuánime frente al resto de las prestaciones que describe el artículo 15 de la Ley Nº 16.713, sin dejar de contemplar el hecho de que las pensiones a la vejez y por invalidez no son prestaciones contributivas.

Las jubilaciones y pensiones de sobrevivencia generan derecho al cobro desde que se configura la causal y por lo tanto si el acto de reconocimiento por el Banco de Previsión Social es posterior, generan un derecho al cobro retroactivo. A las prestaciones especiales no contributivas por vejez o invalidez, el Banco de Previsión Social les reconoce derecho al cobro a partir del momento en que fueron otorgadas y no las sujeta a un plazo para generarlo.

En línea con el derecho a la igualdad, entendemos que es bueno, reconociendo su característica no contributiva, se le dé un plazo prudencial de análisis al Estado, para expedirse sobre su otorgamiento, a partir del cual generará retroactividad si fuese otorgada. El mismo plazo que el promedio para el otorgamiento de las jubilaciones parece razonable, y éste, de acuerdo al Directorio del Banco de Previsión Social, hoy es de ciento cuarenta días.

Con ello, se están dando las mismas expectativas de pronunciamiento que ya poseen los ciudadanos solicitantes de una jubilación. Se está igualando en la atención administrativa sus peticiones, igualando el interés de la administración en resolverlas y la consideración que debemos a sus cuestiones; igualando al contribuyente, sea éste o no, indigente.

Se está equilibrando la balanza de los costos, que ya no pesará solo sobre los hombros de quienes, abatidos por la edad o una grave dolencia, carecen de recursos para subvenir sus necesidades vitales y que, presos de trámites que involuntariamente se traban, ven transcurrir hasta años sin que la autoridad se expida. Y cuando todavía no hemos encontrado un remedio definitivo contra la lentitud burocrática y solo podemos afirmar que bien la hemos ido acotando, vaya si se justifica que se pongan de cargo de la nación las demoras más allá de lo razonable, y no más de cargo del ciudadano a su vejez o enfermedad.

Montevideo, 10 de octubre de 2003.

GUSTAVO SILVEIRA, Representante por Cerro Largo, LUIS ALBERTO LACALLE POU, Representante por Canelones".

E) "CONCESIÓN DE OBRAS PÚBLICAS, SERVICIOS PÚBLICOS Y UTILIZACIÓN DE BIENES DEL DOMINIO DEL ESTADO, Y MODALIDADES ALTERNATIVAS DE ASOCIACIÓN ENTRE PERSONAS PÚBLICAS Y PRIVADAS. (Normas).

PROYECTO DE LEY

CAPÍTULO I

CONCESIONES

Sección I

Competencia y normas aplicables

Artículo 1º. (Competencia para el otorgamiento de concesiones).- Facúltase a los entes autónomos y servicios descentralizados, con aprobación del Poder Ejecutivo, y bajo el régimen de la presente ley, a celebrar contratos de concesión para:

A) cometer la construcción, conservación y explotación de obras públicas.

B) Cometer la ejecución de los servicios públicos a su cargo; y

C) Conferir el uso de bienes del dominio público que tengan asignados, implicando o no la construcción de obras adicionales, para la ejecución de actividades o prestación de servicios de interés público.

A los efectos precedentes, el Poder Ejecutivo podrá controlar tanto la legitimidad como la convenien-

cia del acto administrativo del ente autónomo o servicio descentralizado resolviendo iniciar un procedimiento tendiente a adjudicar una determinada concesión.

Artículo 2º. (Normas aplicables).- Las disposiciones de la presente ley y sus reglamentaciones regirán, en lo pertinente, a las concesiones otorgadas por el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales.

En todos aquellos aspectos que no resulten modificados por la presente ley y sus reglamentaciones, se aplicarán las disposiciones del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera, en cuanto fuere compatible con las peculiaridades y características de los proyectos y procesos a través del sistema de concesión.

Artículo 3º. (Convenios y mancomunidades).- Podrán celebrarse convenios y/o constituirse asociaciones, sociedades o mancomunidades para el desarrollo de proyectos de concesión o a través de otros tipos de participación público–privada, cuyo ámbito geográfico de recursos, obras, prestación o gestión, así como la competencia en cuanto al otorgamiento y gestión de los respectivos contratos corresponda a más de una entidad política o territorial.

Sección II

Procedimiento

Artículo 4º. (Unidad Coordinadora de Concesiones).- Créase la Unidad Coordinadora de Concesiones, que funcionará con autonomía técnica en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

La reglamentación establecerá sus atribuciones, su integración, los requerimientos y el procedimiento para la designación de sus integrantes, su estatuto y régimen de funcionamiento, y la eficacia atribuida a sus opiniones y dictámenes.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto proveerá lo necesario para la instalación y funcionamiento de la Unidad Coordinadora de Concesiones, hasta tanto se disponga lo conveniente por la vía presupuestal correspondiente.

Artículo 5º. (Comisión de Concesiones y Unidad de Control de Concesiones).- Sin perjuicio de las disposiciones especiales que fueren aplicables, la estructuración y conducción de un proceso de concesión estará a cargo de una Comisión de Concesiones creada en el seno de la Administración concedente; en tanto que la fiscalización y seguimiento del cumplimiento de los correspondientes contratos de concesión, a cargo de Unidades de Control de Concesiones constituidas también en dicho ámbito.

Estas Comisiones y Unidades serán de carácter técnico–asesor de la máxima autoridad de la Administración concedente, y tendrán a su cargo cuanto se refiera al cometido para el que se crean, funcionando con la mayor autonomía que la ley otorga en materia de presupuesto, acción y decisión.

La reglamentación establecerá la integración y duración de las Comisiones de Concesiones y Unidad de Control de Concesiones, los requerimientos y el procedimiento para la designación de sus integrantes, su estatuto, régimen de funcionamiento y atribuciones.

Artículo 6º. (Presupuestos básicos para el otorgamiento de una concesión).- Las concesiones podrán otorgarse siempre que se acredite fehacientemente:

A) La realización del correspondiente estudio de viabilidad, conforme al cual se demuestre fehacientemente:

   a. La finalidad y justificación del proyecto, y la razonabilidad de la solución escogida para acometer el mismo, desde el punto de vista de la satisfacción más eficaz y eficiente del interés público en juego.

   b. El impacto económico y social positivo del proyecto a mediano y largo plazo; y

   c. La factibilidad de que el concesionario pueda, empleando una diligencia media, obtener ingresos suficientes para satisfacer en valores reales sus costos, recuperar la inversión, y obtener una rentabilidad razonable por ella, durante el plazo de vigencia previsto para la concesión.

B) La adecuada protección de los derechos e intereses de los usuarios, permitiéndoles acceder a servicios de mejor calidad, brindados con mayor eficiencia, y a precios razonables en relación al tipo, niveles y características de los servicios prestados.

C) La existencia de las máximas garantías para la preservación del medio ambiente y el patrimonio natural y cultural del Estado.

D) El uso eficaz y eficiente de los recursos públicos.

Artículo 7º. (Derechos de exclusividad).- En el otorgamiento de concesiones, se procurará promover

la competencia entre distintos concesionarios, allí donde sea viable.

En consecuencia, podrá conferirse un derecho de exclusividad al concesionario, en forma absoluta o acotada por ciertas variables previamente definidas, cuando dicha medida estuviere justificada por razones de interés general, y sea proporcional y congruente para alcanzar los objetivos perseguidos con la concesión.

Artículo 8º. (Procedimiento licitatorio).- En la licitación de concesiones se utilizarán, en todo caso, procedimientos de adjudicación adecuados a las características de este tipo de proyectos, basados en elementos de valoración objetiva e inspirados en los siguientes principios básicos:

A) Promoción de la mayor concurrencia posible de interesados.

B) Eficiencia, eficacia y transparencia en el procedimiento y en la contratación.

C) Economía en la selección del oferente; y

D) Seguridad jurídica y fomento de la confianza de los oferentes.

Salvo resolución fundada de la Administración concedente basada en la imposibilidad o dificultad de su aplicación, la selección de los concesionarios se realizará de acuerdo al siguiente procedimiento:

1) La Administración concedente efectuará una convocatoria pública a presentación de expresiones de interés, bajo la mayor difusión y publicidad razonablemente posible. Cumplida la fase de promoción, se otorgará un plazo a los interesados para la presentación de sus respectivos antecedentes y documentos para la precalificación. Dicho plazo será acorde con el objeto, magnitud y complejidad del negocio subyacente al contrato de concesión; no pudiendo ser, en ningún caso, inferior a noventa días. En tal oportunidad, la Administración concedente entregará, como mínimo, la siguiente documentación a quienes participen en el procedimiento:

A) Pliego de bases y condiciones particulares de la licitación.

B) Modelo de contrato de concesión.

C) Anteproyecto técnico–básico de la concesión; y

D) Anteproyecto de otras obligaciones de carácter económico y/o social impuestas al concesionario.

2) El proceso de precalificación se sujetará, en todo caso, a los principios de la contratación administrativa. Los interesados en ser precalificados presentarán sus antecedentes bajo las formalidades exigidas, y serán evaluadas por la Administración concedente que precalificará a cuantos cumplan con los requisitos de idoneidad y antecedentes en materia técnico-operativa, económico-financiera y legal-societaria que se establezcan en los documentos de la licitación.

3) Terminada la etapa de precalificación se convocará a los precalificados a una ronda de consultas y planteo de modificaciones a la documentación técnica entregada por la Administración concedente. Habiendo ésta arribado a un acuerdo con los precalificados en materia de los contenidos finales de la documentación técnica sometida a consideración, o bien, establecido unilateralmente los mismos por haber transcurrido el plazo previsto para dicha instancia sin llegarse a una solución de consenso general, requerirá a cada uno de los precalificados que presten su expresa conformidad con los contenidos resultantes de los mismos. Quienes estuvieren de acuerdo, suscribirán los documentos de la licitación y se comprometerán a participar en el proceso hasta su finalización, bajo pena de pérdida de la garantía constituida; en caso contrario, podrán retirarse del mismo exigiendo la devolución de dicha garantía.

4) Cumplida la fase anterior, se convocará a los participantes a la presentación de ofertas para la adjudicación de la concesión, las cuales se referirán a una sola variable o elemento, susceptible de valoración inmediata; de modo tal que en el mismo acto público de apertura, la Administración concedente procederá a la comprobación del valor ofertado, o del guarismo aritmético previsto para cuando la oferta se refiera a más de un valor, y ordenará las ofertas de acuerdo al criterio de máximos o mínimos especificados en el pliego. Serán rechazadas todas aquellas ofertas incursas en situación de "temeridad" o "desproporción manifiesta", de conformidad con las pautas y criterios obje-

tivos que se establezcan en el pliego de bases de la licitación.

5) A partir de allí, el oferente ubicado en primer término será propuesto como adjudicatario y dispondrá de un plazo razonable para la presentación del proyecto técnico–ejecutivo de concesión y eventual proyecto de obligaciones económico y/o social a la Administración concedente quien, en caso de considerarlos aceptables, procederá sin más trámite a la adjudicación y firma del contrato de concesión. En caso de que el oferente calificado en primer lugar no cumpla con los requisitos exigidos, o bien, renunciare expresamente a continuar el proceso, la Administración podrá recurrir en forma automática al segundo clasificado, si lo hubiere, y así sucesivamente, pero deberá, con carácter previo, determinar fundadamente que la propuesta respectiva cumple las expectativas de conveniencia determinadas en la fase previa a la licitación. En caso contrario, se procederá a declarar frustrada la licitación.

6) En cualquier paso intermedio del procedimiento, la Administración concedente podrá declarar en forma unilateral el cese del proceso si entiende que los oferentes o las condiciones en que éstos participarían en la concesión, no responden a las expectativas de interés público que previamente se establecieron para el otorgamiento de la misma.

Artículo 9º. (Concesiones promovidas a partir de iniciativas privadas).- Facúltase al Estado, los entes autónomos, servicios descentralizados y Gobiernos Departamentales a recibir iniciativas privadas a ser ejecutadas mediante concesión o cualquier otro sistema de participación público–privada, sea a impulso de parte o mediante invitación de oficio.

A tal efecto, la reglamentación establecerá las condiciones y requisitos a ser cumplidos por la Administración concedente y los particulares en relación con la presentación de iniciativas privadas y otorgamiento de concesiones en virtud de dicho régimen, así como el procedimiento a seguir y los derechos de los promotores de la iniciativa, sea a impulso de parte o mediante invitación de oficio.

Artículo 10. (Garantías de mantenimiento de la oferta y de cumplimiento de contrato).- Los oferentes deberán constituir una garantía de mantenimiento de oferta como requisito necesario para poder acudir a los procedimientos de selección de concesionario convocados por la Administración concedente, por un valor equivalente al 1% (uno por ciento) del monto total de la inversión inicialmente prevista para el proyecto, y una garantía de cumplimiento de contrato como requisito necesario para poder suscribir el respectivo contrato de concesión, por un valor equivalente al 4% (cuatro pro ciento) calculado sobre dicha base.

En casos excepcionales, la Administración concedente podrá incrementar tales garantías en 2 (dos) puntos porcentuales. A su vez, la garantía de cumplimiento de contrato podrá disminuirse durante el plazo de vigencia de la concesión, conforme lo disponga la reglamentación.

La reglamentación establecerá, entre otros aspectos relevantes, la enunciación de los requisitos formales que deberán cumplirse para la correcta constitución de las garantías, los plazos por los que las mismas quedan afectadas en cada caso, los tipos de garantías admisibles, los supuestos bajo los cuales corresponderá el reajuste, la devolución, ejecución, y recomposición de las garantías constituidas, sus efectos y los procedimientos a seguir en cada caso.

Sección III

Régimen operativo

Artículo 11. (Constitución de la Sociedad Anónima Concesionaria).- Dentro del plazo máximo previsto en el pliego de bases de la licitación, contado a partir de la fecha de notificación de la resolución de la adjudicación de la concesión, los integrantes del grupo oferente que resultare adjudicatario deberán constituir una sociedad anónima ad hoc, quien suscribirá el correspondiente contrato con la Administración concedente.

A los efectos de constitución de esta sociedad, no será de aplicación lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley N° 16.060, de Sociedades Comerciales, de 4 de setiembre de 1989.

La reglamentación podrá establecer, asimismo, posibles excepciones a la disposición precedente, fundadas en las características de los procedimientos a seguir y/o magnitud de las inversiones requeridas al concesionario en cada caso.

Artículo 12. (Cesión del contrato de concesión).- El concesionario podrá ceder voluntariamente el contrato de concesión de un tercero, con la autorización previa de la Administración concedente, bajo pena de

nulidad, quien la deberá otorgar siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

A) Que como mínimo, el concesionario cedente hubiere ejecutado el 20% (veinte por ciento) de la inversión acordada en el respectivo contrato, o bien, que haya transcurrido un 20% (veinte por ciento) del plazo inicial de la concesión.

B) Que el cesionario reúna iguales o superiores condiciones a las exigidas al concesionario para la firma y ejecución del contrato de concesión.

C) Que la razón determinante de la adjudicación del contrato al concesionario no haya sido sus cualidades técnicas o personales; esto es, que no se trate de una "adjudicación personalísima".

D) Que la transferencia haya sido resuelta por los socios de la sociedad concesionaria de conformidad con los requisitos establecidos en los estatutos sociales y/o en la Ley de Sociedades Comerciales Nº 16.060, de 4 de setiembre de 1989, a tales efectos; y

E) Que el cesionario no se encuentre en situación jurídica que le inhabilite para convertirse en adjudicatario del contrato principal por las razones de falta de legitimación, incapacidad y/o inhabilidad para contratar con la Administración.

La reglamentación establecerá los procedimientos a seguir para la obtención de la autorización correspondiente de la Administración concedente, así como los requisitos bajo los cuales procederá la liberación de las garantías constituidas por el concesionario cedente.

El concesionario cedente y el cesionario serán responsables solidarios frente a la Administración concedente por las obligaciones y responsabilidades surgidas por hechos anteriores a la cesión que pudieran afectar a la concesión, en los términos de la normativa vigente.

En cualquier caso, la Administración concedente tendrá un derecho de preferencia para recuperar la concesión por el mismo precio y bajo las mismas condiciones pactadas entre el concesionario cedente y el cesionario.

Si se diere el caso de adjudicatarios que, por haber cedido su contrato en más de una oportunidad, hicieren presumir habitualidad en el procedimiento, se tomará en cuenta esa circunstancia para excluirlos de futuras contrataciones.

Artículo 13. (Subcontratación).- El concesionario podrá subcontratar las actividades puestas a su cargo en virtud del contrato de concesión, tanto con las entidades integrantes del grupo oferente que resultare adjudicatario de la respectiva concesión o vinculadas a éstas, como con terceros en general.

1) La subcontratación con las primeras, se realizará en forma directa, debiendo comunicarse dicho extremo a la Administración concedente.

La reglamentación establecerá los procedimientos de control que ejercerá la Administración, para impedir que, por la vía de los precios o componentes de subcontratos con entidades vinculadas, directa o indirectamente, a la concesionaria o a sus accionistas, se perjudiquen las finanzas, estabilidad y solvencia de la sociedad concesionaria.

2) Para la subcontratación con terceros en general, el concesionario deberá contar con la autorización previa de la Administración concedente bajo pena de nulidad, quien la deberá otorgar en la medida en que se cumpla con los requisitos que se indican a continuación:

A) Que por razones fundadas de interés público, la posibilidad de subcontratar no estuviere expresamente prohibida.

B) Que en el pliego de la licitación y/o contrato de concesión respectivo no se hubiere estipulado el carácter personalísimo de las prestaciones a cargo del concesionario, en cuyo caso, las mismas deberán ser ejecutadas materialmente y en forma directa por el concesionario.

C) Que el subcontratista acredite una solvencia, idoneidad, y experiencia media para el tipo de actividad a ejecutarse por su parte; y

D) Que el subcontratista no se encuentre en situación jurídica –ni siquiera potencialmente- de no poder convertirse en adjudicatario del respectivo contrato de concesión por razones de falta de legitimación, incapacidad y/o inhabilidad de su parte para contratar con la Administración.

La reglamentación establecerá los procedimientos a seguir para la obtención de la autorización correspondiente de la Administración concedente.

En cualquier caso, el concesionario será en todo momento frente a la Administración concedente, el responsable del fiel y completo cumplimiento del contrato por parte de sus subcontratistas.

Artículo 14. (Garantías).- A efectos de canalizar financiamiento con destino a la concesión, en garantía del cumplimiento de las obligaciones de la sociedad concesionaria, podrán constituirse prendas sobre acciones emitidas por ésta, así como sobre la totalidad de los derechos emergentes del contrato de concesión; entre otros, el derecho de explotación de la concesión, los créditos, ingresos, o flujos de caja futuros provenientes de la explotación de la actividad principal objeto del contrato de concesión o de actividades conexas al mismo, así como sobre pagos o subsidios a percibir por el concesionario de parte del Estado de conformidad con los términos del contrato de concesión. La respectiva prenda podrá constituirse por escritura pública o por escritura privada con certificación notarial de firmas, e inscribirse en el Registro Nacional de Prendas sin Desplazamiento. Dicha prenda no será oponible a la Administración concedente o a terceros sino a partir de la referida inscripción registral.

Los fondos obtenidos a consecuencia de las operaciones de financiamiento garantizadas con estas prendas no podrán ser aplicados a fines diferentes de la ejecución del contrato de concesión.

La constitución de tales prendas podrá realizarse en cualquier momento y sin necesidad de contar con la autorización previa de la Administración concedente, debiendo únicamente comunicarse a ésta dicha circunstancia en un plazo no mayor a 15 (quince) días corridos siguientes al de suscripción de los respectivos contratos de garantía.

La realización de tales operaciones, así como de las previstas en el artículo 15 siguiente, implicará la indisponibilidad de la titularidad de la concesión por el concesionario, así como de todo o parte de los derechos emergentes de la misma, salvo consentimiento expreso y por escrito del acreedor prendario o titular de los derechos económicos cedidos emergentes del contrato de concesión, en su caso.

En caso de incumplimiento del concesionario, legal o contractualmente previsto, de sus obligaciones asumidas frente a sus acreedores prendarios, éstos podrán ejecutar la prenda constituida, en forma directa y extrajudicial.

Artículo 15. (Cesión de créditos, ingresos o frutos derivados de la explotación de la concesión).- El concesionario podrá ceder o transferir la titularidad de los créditos, ingresos o frutos, presentes y futuros, provenientes de la explotación de la actividad principal objeto del contrato de concesión, de actividades conexas, o de pagos a percibir de la Administración, a cualquier título, debiendo reservarse, en todo caso, aquellos porcentajes necesarios para su aplicación a los costos de operación y mantenimiento de los bienes afectados a la concesión, de acuerdo a los parámetros que establezca la Administración concedente en función de las circunstancias de cada caso en concreto, los que deberán constar, en su caso, en el pliego de bases y condiciones particulares de la licitación y/o contrato de concesión.

Los recursos obtenidos por el concesionario a consecuencia de este tipo de operaciones no podrán ser aplicados a fines distintos de la ejecución del contrato de concesión.

La transferencia o cesión de los referidos créditos, ingresos o flujos de caja futuros podrá ser hecha tanto a los Fondos de Inversión Cerrados de Crédito regulados en la Ley N° 17.202, de 24 de setiembre de 1999, como a cualquier otro patrimonio de afectación independiente o sujeto de derecho. Para estos últimos casos, a falta de leyes especiales que regulen dichos instrumentos, en subsidio será de aplicación lo previsto en los artículos 33 y 24 de la Ley N° 16.774, de 27 de setiembre de 1996, en la redacción dada por el artículo 1º de la Ley N° 17.202.

Quedará sujeta al régimen precedente, la transferencia o cesión de créditos garantizados con la prenda sobre los derechos emergentes del contrato de concesión y/o prenda sobre las acciones de la sociedad concesionaria.

Artículo 16. (Abuso de posición dominante).- Los concesionarios no podrán, bajo ninguna forma, ejecutar prácticas ni promover acuerdos, participaciones o asociaciones con otros concesionarios o con contratistas o proveedores de obras, bienes o servicios, que tengan por efecto interferir la leal competencia, el establecimiento de precios colusorios, la negativa injustificada a satisfacer demandas de prestación de servicios de parte de usuarios, o su condicionamiento a la aceptación de prestaciones suplementarias de cualquier tipo por parte de los usuarios, entre otras medidas adoptadas en perjuicio de otros concesionarios competidores, si fuere del caso, o de los usuarios.

Artículo 17. (Exoneraciones, franquicias y beneficios fiscales).- Extiéndase a las concesiones de servicios públicos y de uso de bienes públicos que aquí se regulan, la potestad del Poder Ejecutivo de otorgar las

exoneraciones, franquicias y beneficios fiscales a concesionarios de obras públicas por imperio de la normativa vigente.

Sección IV

Riesgos y equilibrio económico–financiero de los contratos de concesión

Artículo 18. (Principio general en la distribución de riesgos).- Los concesionarios explotarán sus respectivas concesiones asumiendo los riesgos normales, ordinarios o propios de esa clase de actividades, sin perjuicio de las modalidades de contribución pública que en cada caso pudieran llegar a adoptarse, o de lo que oportunamente se establezca en los contratos de concesión al amparo de lo previsto en esta Sección; en cualquier caso, como consecuencia de la aplicación de metodologías apropiadas a tal fin; entre otras, los análisis costo-beneficio.

Queda garantizada la estabilidad de las concesiones en cuanto al mantenimiento de la ecuación económico–financiera de los contratos, en los términos en que lo establezca la reglamentación.

Artículo 19. (Contribuciones públicas).- En aquellos casos en que respecto de un determinado proyecto de concesión, el estudio de viabilidad realizado refleje una rentabilidad insuficiente de acuerdo a los estándares internacionales, para atemperar la debilidad del negocio subyacente, la Administración podrá asumir contribuciones u obligaciones de carácter económico.

En ningún caso la contribución pública a los proyectos de concesión podrá revestir la forma de garantías de rendimientos mínimos sobre el capital invertido para el concesionario, ni cualquier otra modalidad susceptible de generar situaciones que desnaturalicen la aplicación del principio general de distribución de riesgos y, en general, que estimulen una gestión económica deficiente de la concesión, y el traslado a la Administración y/o a los usuarios de las resultas de la misma.

El alcance, tipo y demás condiciones específicas bajo las cuales se articulará uno o más tipos de contribuciones públicas respecto de un determinado caso en particular, se determinarán a partir del estudio de viabilidad de la concesión.

La decisión pública de contribuir económicamente en respaldo de un determinado proyecto se adoptará por la Administración concedente con respeto a los objetivos de estabilidad presupuestaria, y atendiendo a criterios de racionalización del gasto público, a la naturaleza del proyecto y a la significación del mismo para el interés general.

Artículo 20. (Alteración del equilibrio contractual por causa de la Administración).- Salvo que por fundadas razones de interés público se hubiere estipulado expresamente lo contrario en el contrato de concesión respecto de uno o más riesgos específicos comprendidos dentro de este supuesto de carácter general, la Administración concedente estará obligada a restablecer el equilibrio económico–financiero del contrato y a indemnizar integralmente los daños y perjuicios efectivamente causados al concesionario, como consecuencia de la adopción de medidas (actos jurídicos y operaciones materiales) por parte de la Administración, de carácter extraordinario o que no pudieron haber sido razonablemente previstas al momento de la suscripción del contrato de concesión, que modifiquen el contrato o repercutan o incidan indefectiblemente sobre el mismo, tornando especialmente más gravosas u onerosas las prestaciones a cargo del concesionario y sin culpa de éste.

Artículo 21. (Alteración del equilibrio contractual por actos o circunstancias externas a las partes contratantes).- Cuando sin mediar modificaciones en el objeto del contrato de concesión, ocurran o se verifiquen eventos o circunstancias de carácter externo, ajenos a la voluntad y diligente gestión de las partes contratantes e incontrolables por éstas, que produzcan efectos económicos de carácter extraordinario, o bien, que no pudieron ser razonablemente previstos, y que determinaren, en cualquier sentido, la ruptura de la ecuación económica-financiera de la concesión, procederá su restablecimiento a través de los mecanismos previstos en la presente ley. Estos mecanismos, en cualquier caso, tenderán a la distribución proporcional y razonable de los perjuicios y/o beneficios imprevisibles y extraordinarios entre las partes, de conformidad a lo que se hubiere estipulado contractualmente en cada caso.

A su vez, en aquellos casos en que, sin alterarse el objeto del contrato, se produzcan desequilibrios contractuales originados en dificultades de orden material ajenas a la voluntad de las partes, que no hubieren podido ser razonablemente previstas por éstas al contratar empleando la diligencia media de un buen hombre de negocios, y que tornen más onerosa la ejecución del contrato, la Administración concedente estará obligada a restablecer el equilibrio económico–financiero del contrato y a indemnizar integralmente los daños y perjuicios efectivamente causados al concesionario; salvo que por fundadas razones de interés público se hubiere estipulado expre-

samente lo contrario en el contrato de concesión respecto de uno o más riesgos específicos comprendidos tanto dentro de este como del supuesto general previsto en el inciso anterior.

Artículo 22. (Potestad de modificación unilateral por la Administración concedente).- Durante la vigencia del contrato de concesión, por razones fundadas de interés público, la Administración concedente podrá introducir modificaciones al mismo aumentando o disminuyendo las prestaciones objeto del contrato, respetando sus características, elementos básicos y condiciones económicas, y acordando los plazos pertinentes. Dichas modificaciones no podrán superar, aisladas o conjuntamente, el 20% (veinte por ciento) y el 10% (diez por ciento) del monto total de la inversión prevista para el proyecto, en los casos de aumento y reducción respectivamente.

Las modificaciones que en tales casos se introduzcan al contrato de concesión deberán ser adecuadas y proporcionadas a las causas que las motiven, y obligatorias para el concesionario.

La reglamentación determinará los requerimientos específicos que en tales casos se deberán cumplir, así como el procedimiento a seguir.

En tales casos, la Administración concedente deberá compensar adecuadamente al concesionario a efectos de restablecer el equilibrio económico–financiero del contrato, debiendo a su vez reparar integralmente los daños y perjuicios real y efectivamente causados al concesionario como consecuencia del ejercicio de dicha potestad.

Artículo 23. (Técnicas de restablecimiento del equilibrio contractual).- Serán mecanismos válidos para el restablecimiento de la ecuación económico–financiera de los contratos de concesión, la revisión de tarifas, la revisión del alcance de los servicios o actividades a cargo del concesionario, el otorgamiento o revisión de contribuciones o ayudas estatales, la realización de pagos finales a los concesionarios al finalizar las respectivas concesiones, la revisión del canon a cargo del concesionario, y la variación del plazo de los contratos de concesión, entre otros; pudiendo utilizarse uno o varios de ellos en forma combinada a la vez.

Los contratos de concesión establecerán los mecanismos, modos y alcance de la compensación en cada caso, en función de las circunstancias particulares de cada proyecto de concesión. A falta de regulación expresa en dichos contratos, de producirse un evento que diere lugar a la aplicación de este tipo de compensaciones, tales aspectos serán determinados de conformidad con los mecanismos de resolución de controversias previstos en los contratos de concesión.

Artículo 24. (Renegociación de los contratos de concesión).- Las disposiciones de los contratos de concesión podrán modificarse de común acuerdo por las partes a efectos de restablecer el equilibrio económico de la concesión en los términos dispuestos en esta Sección, y cuando por razones de interés público fuere absolutamente imprescindible efectuar nuevas inversiones por el concesionario para adaptar la concesión a circunstancias sobrevinientes como consecuencia del adelanto tecnológico experimentado en la actividad de que se trate, de la insuficiencia de las infraestructuras y/o instalaciones existentes para satisfacer nuevas necesidades básicas de los usuarios, y/o para mantener la concesión en las condiciones de oferta tecnológica que se requieran para cumplir con el objeto del contrato.

La renegociación en este último tipo de casos podrá tener lugar tanto a instancia de la Administración concedente como a solicitud del concesionario. La reglamentación establecerá la forma bajo la que se procederá y los mecanismos a seguir para hacer efectiva la misma.

CAPÍTULO II

OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Artículo 25. (Otras modalidades de participación público-privada).- Las entidades comprendidas en el artículo 1º de la presente ley podrán contratar con terceros la ejecución de las actividades y/o servicios a que allí se hace referencia a través de otras modalidades de participación público–privada distintas de la concesión, siempre que:

A) Del estudio de viabilidad realizado resulte que, por las peculiaridades del caso en concreto y por fundadas razones de interés público, dichas modalidades sean preferibles a la concesión; y

B) Que la Administración ejerza sobre la entidad ejecutora de las obras y/o prestadora de servicios, similares controles a los que, de haber concedido las mismas, hubiere ejercido sobre la forma, condiciones, términos y modalidades en que dichas actividades, obras o servicios se lleven a cabo.

Las normas relativas a la concesión previstas en el Capítulo 1 de la presente ley, se aplicarán, en lo compatible, a la estructuración e implementación de los demás modelos de participación público–privada referidas en esta disposición.

Habilítase a las entidades a que se refiere este artículo a participar en el capital y/o gestión de cualesquiera modalidades de asociación o empresa que pudieren requerirse para acciones de participación público–privada.

Artículo 26. (Permisos).- La ocupación o uso de bienes del dominio público o fiscal de la Administración para la realización de actividades de carácter comercial, industrial o de servicios, llevadas a cabo por personas de derecho privado, por un plazo total e improrrogable menor de cinco años y que no implique la realización de inversiones en activos fijos por parte de éstos, podrá instrumentarse a través de permisos que serían esencialmente precarios y revocables, y que podrán otorgarse mediante cualquiera de los procedimientos de contratación administrativa admitidos por el marco normativo vigente, incluso y preferentemente, el de audiencia pública.

Artículo 27. (Autorizaciones).- La ejecución de actividades o prestación de servicios en aquellos casos en que ello no se encuentra vedado a la actuación de particulares por haber recaído una declaración de servicio público o monopolio, podrán ser ejercidas, en todo caso, por personas de derecho privado, habilitadas para ello mediante el otorgamiento de autorizaciones administrativas por parte de la Administración competente, cuando así correspondiere.

Una vez establecidos los requisitos para la antes citada habilitación, las autorizaciones se otorgarán en forma directa a quienes las soliciten, acreditando el cumplimiento de tales requisitos y aceptando de forma expresa las condiciones impuestas por la Administración competente para la prestación del servicio o el ejercicio de la actividad de que se trate.

La reglamentación establecerá las formas y condiciones en que operarán las autorizaciones y permisos.

Montevideo, 10 de octubre de 2003.

GUSTAVO PENADÉS, Representante por Montevideo.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN

Es unánimemente aceptado en la actualidad que una adecuada dotación de infraestructuras públicas (consecuencia tanto de la construcción de nuevas infraestructuras como de la realización de labores de conservación, tecnificación y mejora sobre las existentes) constituye el soporte imprescindible y uno de los motores más eficientes para el desarrollo sostenido de los países en los que las mismas se asientan, en la medida en que repercuten positivamente sobre la productividad, el crecimiento económico y la ecuación de los costos de producción y transporte (lo que repercute en la competitividad internacional de las exportaciones) y generación de empleo; y lo que es más importante, contribuyen significativamente a un mayor bienestar social mejorando la calidad de vida de la población.

En el pasado, tanto para dar satisfacción plena a las necesidades y requerimientos básicos de la comunidad, como para dinamizar la economía en tiempos de recesión, entre otras medidas, el Estado ha realizado inversiones en obras e infraestructuras públicas en sectores como el del transporte, energía, telecomunicaciones y agua potable y saneamiento; lo cual, al mismo tiempo que daba lugar a interesantes oportunidades de negocio e inversión para sectores empresariales vinculados a tales proyectos (empresas constructoras, operadoras, proveedoras de equipamientos, agentes financieros), generaba beneficios notables para los usuarios y contribuyentes.

Este sistema, vigente durante muchos años en buena parte del mundo, terminó enfrentando dificultades insoslayables que, de alguna manera, podrían sintetizarse en las siguientes:

A) Déficit en la dotación de infraestructuras, producto tanto de la falta de construcción de nuevas obras como de la realización de adecuadas labores de mantenimiento y reacondicionamiento de las existentes [1].

B) Insuficiencia de fondos en las arcas públicas para acometer su realización, agravada aun más como consecuencia de la aplicación generalizada de políticas de reajuste presupuestario que, al no ir acompañadas de reformas estatales que reduzcan el peso del costo corriente del sector público, terminan afectando las partidas destinadas a la inversión por tratarse de gastos "no comprometidos" de antemano y cuya reducción no levanta protestas sociales, al menos inmediatas; y

C) Ineficiencia en la gestión estatal de determinadas infraestructuras, lo que repercute en los costos y en la calidad de los servicios prestados a los usuarios, afectando la eficiencia y competitividad de éstos en sus respectivas actividades privadas.

[1] Según estimaciones de CEPAL, Latinoamérica requiere, para ponerse al día en el campo infraestructural, inversiones por el entorno de los US$ 60.000 millones anuales.

Tal estado de cosas dio lugar a un movimiento de escala mundial, iniciado durante los años 80 del siglo XX, tendiente a incorporar la participación del sector privado, fundamentalmente en las fases de diseño, construcción, financiación y gestión; constituyéndose ello en una respuesta claramente pragmática para dar solución a los problemas antedichos. Así pues, procesos de concesiones y otras modalidades de participación público–privada se han venido empleando en los últimos años en prácticamente todos los países del mundo, de regímenes tan dispares como China, Estados Unidos, India, Pakistán, Australia, Nueva Zelanda, los países miembros de la Unión Europea en general, países latinoamericanos, en sectores tales como los del transporte, comunicaciones, energía y agua; y más recientemente, respecto de actividades tales como la gestión de centros hospitalarios, educativos y complejos carcelarios, entre otros.

De las diferentes modalidades de involucramiento del sector privado, la concesión ha sido la técnica más utilizada; y en buena medida, porque constituye una fórmula transaccional entre las posiciones privatistas y estatistas: en virtud de ella, el Estado preserva la titularidad de las infraestructuras y la dirección de la actividad del concesionario, siendo de cargo de este último su financiación y su gestión. No obstante ello, modernamente, se han venido aplicando otras fórmulas de participación público–privada tales como contratos de arrendamientos de infraestructuras, contratos de gestión, contratos de mantenimiento y rehabilitación, contratos de construcción "llave en mano", entre una amplia lista, que frente a determinados tipos de proyectos han evidenciado mejores resultados que la concesión.

En definitiva, si el Estado uruguayo no tiene capacidad financiera para invertir directamente en dicho tipo de proyectos (ni tampoco es lógico que lo haga en buena parte de ellos, conforme a las concepciones vigentes desde hace ya varios años en el mundo desarrollado acerca del rol que debe desempeñar en la economía), debe generar un marco de condiciones necesarias para que la inversión privada tenga lugar en forma eficiente; cuestión sobre la que hasta ahora no se ha tomado la debida conciencia en la gran mayoría de países latinoamericanos, incluido el Uruguay.

Los resultados de los procesos de concesiones ejecutados por el Estado uruguayo en la última década, en varios casos, no han sido satisfactorios; habiéndose cometido errores en diferentes fases de la implementación de tales proyectos.

Entre otros factores, a ello ha contribuido la circunstancia de que Uruguay no cuenta con un régimen jurídico–institucional adecuado para la instrumentación de concesiones y otras modalidades de participación público–privada. Se hace necesario, pues, contar con un marco armonizado con las más modernas regulaciones, experiencias y tendencias internacionales, considerando asimismo las recomendaciones mundialmente aceptadas de organismos internacionales tales como UNCITRAL, CEPAL, BID y Banco Mundial, entre otros.

Hasta cierto punto, las deficiencias del marco normativo podrían suplirse por la vía contractual (pliegos de licitaciones y contratos de concesión). No obstante, las regulaciones que se han estructurado para ciertos proyectos en particular, han evidenciado carencias en cuestiones claves a los contratos de concesión; y en donde resulta imprescindible la existencia de, al menos, una norma legal marco que establezca un régimen uniforme en relación a tales aspectos. Asimismo, deviene fundamental regular la aplicación de adecuadas metodologías para el diseño y estructuración de este tipo de procesos, establecer instancias de coordinación y responsabilización de los funcionarios de la Administración Pública participantes en dichos procesos; así como establecer un claro marco regulatorio-institucional referente al ejercicio de potestades de control y de regulación ejercidas sobre los concesionarios; aspectos, éstos, respecto de los cuales, las experiencias recientes, han evidenciado importantes carencias.

En suma, con la presentación del presente proyecto de ley, se ha procurado establecer un adecuado sistema regulatorio de las concesiones y otras modalidades de participación público–privada, con el objetivo fundamental de alentar la eficacia y eficiencia en el diseño, construcción, financiación y gestión de infraestructuras públicas y servicios públicos, así como en la gestión de los recursos públicos; generando, a través de ello, un entorno de clara seguridad jurídica para que tenga lugar la inversión privada de largo plazo y, en definitiva, beneficios netos para los usuarios, contribuyentes, y comunidad en su conjunto.

El texto se ha dividido en dos capítulos: el primero referido a las concesiones; y el segundo a las modalidades alternativas de participación público–privada.

A efectos de su elaboración se han considerado, como fuentes inspiradoras de los contenidos del proyecto de ley, los siguientes textos: Decreto Ejecutivo Nº 2328, de 2 de diciembre de 1994 - Reglamento General de la Ley Nº 50 de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, de 31 de diciembre de 1993, de Ecuador; Decreto–Ley Nº 319 sobre

Promoción de la Inversión Privada bajo el Régimen de Concesiones, de 17 de setiembre de 1999, de Venezuela; Ley de Contratos de las Administraciones Públicas – Texto Refundido aprobado por el Real Decreto 2/2000, de 16 de junio de 2000, de España, con sus modificaciones; Ley de Promoción y Desarrollo de Obras Públicas y de la Infraestructura Nacional, de 20 de noviembre de 1998, de Honduras (Decreto Nº 283-98), y su Decreto Reglamentario – Acuerdo Nº 001265, de 14 de octubre de 1999; el Decreto Supremo Nº 059-96-PCM de Concesiones de Obras Públicas y Servicios Públicos, de 27 de diciembre de 1996 y modificativas, de Perú; la Ley General de Concesiones de Obras Públicas de Transporte Nº 1874, de 22 de junio de 1998, de Bolivia; el DFL MOP Nº 164 de 1991, y el Reglamento del DFL MOP Nº 164, de 6 de octubre de 1997, de Chile; las Recomendaciones de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL), en "Guía Legislativa sobre Proyectos de Infraestructura con Financiación Privada"; documento preparado en ocasión del 32° Período de Sesiones, Viena, 17 de mayo al 4 de junio de 1999; y diferentes documentos gubernamentales en materia de proyectos de participación público–privada, entre ellos, los emitidos por los Gobiernos del Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Canadá.

2. CONCESIONES

El Capítulo I del proyecto, referido a los contratos de concesión de obras públicas, de servicios públicos y de uso de bienes del dominio público está, por su parte, divido en cuatro Secciones, a saber: 1) competencia y normas aplicables, 2) procedimiento, 3) régimen operativo, y 4) riesgos y equilibrio económico-financiero de los contratos de concesión; las cuales serán comentadas por su orden.

2.1 Sección I – Competencias y normas aplicables

Los artículos 1º y 2º del proyecto refieren a aspectos que podrían considerarse piedras angulares de todo sistema concesional, apuntando a regular determinadas cuestiones que, hasta el presente, no han tenido una clara definición en el ordenamiento jurídico nacional en ciertos aspectos de las mismas. A través del mismo, se regula lo relativo a: a) las entidades públicas habilitadas a otorgar concesiones; b) los tipos de concesiones que las mismas podrán otorgar; y c) el régimen normativo al que estará sujeto el otorgamiento de concesiones en tales casos.

El artículo 3º refiere a la posibilidad de celebrarse convenios y/o constituirse asociaciones, sociedades o mancomunidades para el desarrollo de proyectos en concesión o a través de otros tipos de participación público–privada, cuando los mismos correspondan a más de una entidad política o territorial.

Es frecuente que, sobre todo en los casos de las administraciones territoriales o locales, determinados servicios se presten con recursos que se encuentran fuera del ámbito territorial de la autoridad prestadora. El caso de los abastecimientos de agua resulta típico de esta circunstancia, cuando la captación se hace en un departamento y la depuración y distribución es para otro. También se dan determinados servicios que, por la incidencia de población o usuarios de un determinado territorio, no generan las necesarias escalas económicas para su explotación rentable por procedimientos modernos de aplicación técnica y gestión. Un caso típico también son los abastecimientos y saneamientos de poblaciones menores y también la recogida de residuos domésticos y su eliminación por métodos industriales o por tratamientos naturales.

En tales casos resulta del mayor interés unir recursos, esfuerzos y mercados, para lograr las necesarias economías de escala que permitan ofrecer la construcción y explotación de las necesarias obras y la prestación del servicio a terceros privados, para su prestación a cuenta y riesgo de éstos. Para viabilizar este tipo de soluciones, se utiliza frecuentemente la figura de la mancomunidad de municipios, que ponen al servicio de un ente mancomunado, con patrimonio y cometidos propios, cuanto se necesita para desarrollar uno o más proyectos de interés común.

2.2 Sección II – Procedimiento

A través del artículo 4º del proyecto se propone la creación de una Unidad Coordinadora de Concesiones (en adelante, "UCC"), que funcionará con autonomía técnica en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (en adelante, "OPP").

La propuesta de creación de la UCC incardinada dentro de la OPP no es arbitraria; concuerda perfectamente con las competencias que tiene la OPP para la aplicación de una sistemática nacional en materia de concesiones, con potestades para, básicamente:

A) Planificar las acciones de concesión, desde el proceso de toma de decisión en cuanto a la posibilidad de establecer la acción de participación público-privada, hasta el final del proceso de licitación y adjudicación.

B) Coordinar las acciones de concesión, desde el proceso de toma de decisión en cuanto a la posibilidad de establecer la acción de participa-

ción público-privada hasta el final del proceso de licitación y adjudicación; y

C) Hacer el seguimiento y control de los resultados de las acciones de reforma estatal post-concesión. A partir de ello, se ha entendido fundamental la constitución en el seno de la OPP, de dicha unidad técnica, con carácter permanente y altamente especializada, con el cometido de coordinación general de todos los procesos de concesión tanto en su fase preparatoria como de cumplimiento y ejecución. Resulta de la mayor importancia que la UCC esté específicamente dedicada a dicho cometido y no tenga ninguna otra función de control ni de regulación, dado que interferirían con su cometido principal.

A su vez, el artículo 5º establece que la estructuración, implementación, control y conducción de un proceso de concesión estará a cargo de una Comisión de Concesiones creada en el seno de la entidad concedente, en tanto que la fiscalización y seguimiento de la ejecución del contrato respectivo por parte del concesionario, estará a cargo de una Unidad de Control de Concesiones.

Las Comisiones de Concesiones que se propone crear debieran sustituir a las actuales Comisiones Asesoras de concesiones que se forman de manera aleatoria y temporal en el seno de las autoridades concedentes, que no han demostrado gran utilidad en los hechos. En cuanto a las Unidades de Control de Concesiones, se propone su constitución en el ámbito de la entidad concedente, con una conformación eminentemente técnico–profesional, preferentemente multidisciplinaria (en caso de que no tuviera dicho carácter, la unidad debería contar con la asesoría que en cada caso se requiera en materia jurídica, económico–financiera, operativa, contable, de auditoría y en cuestiones ambientales, entre otros aspectos), para que la fiscalización que del cumplimiento del contrato por el concesionario se ejerza a través de la misma, sea realmente eficiente y eficaz.

El artículo 6º, por su parte, refiere a cuestiones de cumplimiento previo al lanzamiento público de un proyecto de concesión, a los presupuestos básicos que primeramente deberán cumplirse como condición "sine qua non" para el otorgamiento de concesiones, lo cual se considera el abecé de cualquier metodología tendiente a estructurar con eficacia y eficiencia dicho tipo de procedimientos.

Se trata de cuestiones claves, especialmente para el Uruguay, que no cuenta con una regulación normativa adecuada a dichos efectos. A través de dichas disposiciones se procura, entonces, que la Administración encare estos procesos complejos, en los que se compromete a tan largo plazo, con la necesaria seriedad, elementos de valoración y conocimiento detallado del problema, como para plantear opciones viables a los inversores, de forma que la convocatoria resulte atractiva, pero sin perder de vista el interés del Estado, asimismo previamente determinado y manteniendo una posición fundada de cara a la negociación de los contratos y sus condiciones para cada caso concreto.

El artículo 7º refiere al denominado "derecho de exclusividad", consistente en el privilegio de carácter contractual (esto es, estipulado en el pliego de bases y condiciones de la licitación y/o en el contrato de concesión) otorgado por la Administración concedente a un determinado operador-concesionario conforme al cual, en el ámbito de sus potestades, se obliga frente a éste a no desarrollar directamente o por terceros, actividades que impliquen la prestación de los servicios concedidos en régimen de competencia con dicho concesionario; sea con carácter absoluto o limitado, condicionado o restringido a ciertas variables o supuestos de hecho expresamente previstas en el contrato.

El otorgamiento de este tipo de derechos ha sido moneda corriente en la gran mayoría de concesiones otorgadas en Latinoamérica; en algunos casos, como cuestión básica y esencial para la estructuración eficaz y eficiente de una operación de concesión; en otros, a efectos de incrementar el valor del negocio ofrecido al sector privado ("mercado cautivo") por razones de mero interés de la Administración (y obtener a cambio de ello, un canon más elevado del concesionario para aplicarlo a diversos fines), o bien, para sanear con ello deficiencias y errores cometidos durante la estructuración de la concesión; o respondiendo a demandas de grupos de presión que pugnan por preservar situaciones de privilegio. En definitiva, conforme a que en las circunstancias actuales, existe amplio consenso en cuanto a que allí donde no existen condiciones de monopolio natural, las necesidades colectivas se satisfacen más adecuadamente a través de regímenes de mercado o competencia, y habida cuenta que el otorgamiento de derechos de exclusividad constituyen limitaciones a derechos constitucionales como los de libertad de trabajo o empresa, igualdad y libertad de elección, ellos estarán justificados toda vez que existan razones de interés general, y ello sea proporcional y congruente para alcanzar los objetivos perseguidos con la concesión.

A través del artículo 8º, se postula un procedimiento licitatorio aplicable con carácter general, inspirado en una serie de principios básicos que allí se enuncian. El procedimiento que allí se establece es el conocido como de "data room", de amplia utilización internacional en virtud de las ventajas que ofrece; fundamentalmente, en lo que hace a su mayor objetividad, transparencia y práctica eliminación de retrasos innecesarios en el desarrollo del procedimiento y de impugnaciones de oferentes en la fase de adjudicación de la concesión (puede haberlas en la fase de precalificación, pero suelen ser procesos cortos y poco conflictivos).

No obstante, más allá de considerarse que el procedimiento más apropiado con carácter general es el que allí se regula, al entenderse que pueden llegar a existir situaciones especiales en la que podría resultar más apropiado la aplicación de otro procedimiento en lugar del de "data room", se prevé expresamente en el texto normativo propuesto que mediando resolución fundada de la entidad concedente basada en la imposibilidad o dificultad de su aplicación, podría optarse por otro tipo de mecanismo de selección del concesionario que, por cierto, deberá cumplir los requisitos básicos de:

A) Eficiencia procedimental.

B) Economía en la selección del oferente.

C) Promoción de la confianza de los oferentes; y

D) Promoción de la mayor concurrencia posible de interesados que se establecen a texto expreso en el artículo 8º citado del proyecto.

La práctica internacional pone de manifiesto que dicho tipo de procedimiento es el que mejor se adecua a la selección del concesionario para la ejecución de este tipo de proyectos, por su eficacia, eficiencia, objetividad y transparencia. En este sentido, merece especial destaque la regulación de las denominadas "ofertas temerarias" o "manifiestamente desproporcionadas"; que se trata de aquellos casos en que, amparándose en la opacidad o falta de claridad de las regulaciones aplicables, los oferentes presentan ofertas anormalmente desproporcionadas, sobre la expectativa de renegociar posteriormente el contrato con la Administración; vulnerándose con dichas prácticas, principios básicos de los procedimientos licitatorios. Así pues, complementariamente, se regula también, más adelante, los supuestos de renegociación de los contratos.

El artículo 9º regula la denominada "iniciativa privada" en la presentación de proyectos de concesiones u otras modalidades de participación público-privada. Se trata ésta de una modalidad de la que mucho se ha esperado y muy poco se ha conseguido en el pasado, tanto en Uruguay como en el resto de los países latinoamericanos que han regulado la figura. Y la razón, en tales casos, es muy sencilla: no se han generado los estímulos adecuados para los promotores privados que justifiquen el riesgo que ellos corren al plantear e impulsar una iniciativa de dichas características. En definitiva, a través de la redacción dada al citado artículo, se espera dotar a esta figura de los elementos necesarios como para que sea, en la práctica, una herramienta verdaderamente útil.

La última disposición de esta Sección es el artículo 10 referente a las garantías de mantenimiento de oferta y de cumplimiento de contrato. Conforme a ella, los valores de la garantía de mantenimiento de la oferta y de cumplimiento de contrato se fijan en 1% y 4% respectivamente (se reduce en un punto porcentual el monto fijado con carácter general para la garantía de cumplimiento de contrato en el artículo 55 del TOCAF), calculado sobre el monto total de la inversión inicialmente prevista para el proyecto.

Los valores que se proponen se ajustan perfectamente a los establecidos conforme a las prácticas internacionales en la materia, que apuntan a buscar un equilibrio entre la adecuada protección de los intereses de la Administración, al mismo tiempo que abatir en todo lo posible los costos financieros de los proyectos, en beneficio de los usuarios que son, al final, quienes deben pagar los precios por los servicios recibidos (y con ello, los "sobreprecios" que se carguen por ineficiencias o ineficacias cometidas al estructurar los proyectos). Se prevé que en casos excepcionales la entidad concedente pueda incrementar tales garantías hasta en dos puntos porcentuales; acotándose la discrecionalidad administrativa en la materia. Corresponderá a la reglamentación establecer la regulación y determinación con carácter general de qué tipo de supuestos podrían dar lugar al incremento de las garantías por dicha causa (a modo de ejemplo, como consecuencia de factores relativos a los proyectos de concesión en particular, al entorno político–económico local o regional, etcétera). Asimismo, la reglamentación deberá establecer el régimen al que quedarán sujetos estos incrementos (sin perjuicio de que se entienda por parte de los consultores que debiera ser el mismo al que están sujetas las garantías en sus tramos normales u ordinarios, correspondería establecer pautas que permitan su devolución de variar las circunstancias que motivaron su requerimiento).

Se comete a la reglamentación la definición de aspectos formales exigidos para la constitución de las

garantías, la determinación de las causales de rechazo de las mismas, los supuestos en los que corresponde la devolución, ejecución y recomposición de las garantías, especificando las causales, los procedimientos y requisitos formales a cumplirse en cada caso.

2.3 Sección III – Régimen Operativo

Siguiendo las prácticas internacionales ampliamente consensuadas al respecto, a través del artículo 11, se prevé que el vehículo jurídico a utilizar para actuar en carácter de concesionario será, con carácter general, la sociedad anónima; pues a través de dicha figura, es posible concentrar grandes volúmenes de inversión, al mismo tiempo que se logra segregar –jurídica y económicamente- los riesgos del proyecto de los relativos a otras actividades de los promotores o adjudicatarios del contrato de concesión.

A su vez, se ha previsto que a los efectos de constitución de esta sociedad, no será de aplicación lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley Nº 16.060, de Sociedades Comerciales, de 4 de setiembre de 1989, el cual prohíbe a las sociedades uruguayas participar en otras sociedades en un "monto superior a sus reservas disponibles y a la mitad de su capital y reservas legales". Esta norma, cuya utilidad general es muy discutible [2], puede llegar a constituir, según sean los montos de inversión requeridos para un determinado proyecto de concesión, un obstáculo para la participación conjunta de empresas nacionales con empresas extranjeras a través de la constitución de una sociedad anónima ad hoc, por tener, las primeras, limitado el monto de su participación en virtud de la citada disposición legal.

Los artículos 12 y 13 regulan dos supuestos de presencia constante en los contratos de concesión suscritos tanto en Uruguay como en los diferentes países de la región y del resto del mundo, como son la posibilidad de ceder el contrato de concesión, y la de efectuar subcontrataciones para la tercerización de actividades comprendidas en el mismo. Ambas tienen en común el hecho de que, con distinto alcance, toman parte en una determinada relación contractual terceros originalmente ajenos a la misma, produciéndose de ese modo una alteración de los alcances pactados por la parte contratante que tendría a su cargo la realización directa de todas o alguna de las prestaciones derivadas del contrato. No obstante, existen entre ellas diferencias notorias, a saber:

A) En la cesión hay una sustitución en la figura del contratista; cosa que no ocurre en la subcontratación, pues el obligado frente a la Administración concedente sigue siendo el concesionario; y

B) Como consecuencia de la cesión se produce una modificación subjetiva en un contrato de concesión; lo cual no existe en un supuesto de subcontratación.

La experiencia de regulación de dichos supuestos en bases de licitación y contratos de concesión que se han venido utilizando en el pasado en Uruguay, pone de manifiesto las carencias existentes al respecto; considerando particularmente las tendencias internacionales de los últimos años en tales casos.

Es importante recalcar que la correcta regulación de tales aspectos constituye un factor clave para el fomento de la participación de los distintos agentes privados, tanto locales como, fundamentalmente, internacionales (empresas constructoras, operadoras de infraestructuras, entidades financieras, etcétera) en los proyectos de concesión en el país, en la medida en que se brinda una mayor certeza o seguridad jurídica a tales agentes, al mismo tiempo que se genera una mayor transparencia, en forma de reglas de juego claras y bien definidas a priori, en torno a los requisitos y mecanismos para la implementación de las cesiones de contratos. Estas reglas significan la verdadera garantía para los concesionarios, para otros interesados, para potenciales financiadores, y para la comunidad en general, de que la ejecución de estos instrumentos de largo plazo no se verá obstaculizada por cuestiones que hacen a la economía o la posición en el mercado, de las personas que, en un determinado momento, fueron adjudicatarias del mismo. Por el contrario, la falta de seguridad jurídica derivada de la ausencia de este tipo de cautelas y habilitaciones, genera incertidumbre, y ésta se traduce en sobrecostos financieros que, en última instancia, nunca son –ni pueden ser, en buena lógica- absorbidos por el concesionario sino trasladados, de un modo directo o indirecto, a los usuarios de la concesión.

A efectos de generar un entorno de seguridad jurídica y "predictibilidad" de la conducta de la Administración concedente durante el largo plazo que involu-

[2] No se advierte razón valedera para que una sociedad, cuyo objetivo es, por definición, la obtención de un lucro a partir de la asunción de los correspondientes riesgos empresarios, deba limitar la inversión en otras sociedades cuando su objeto social así lo permita. Otra cosa muy distinta -y siempre recomendable- es que se ejerzan con eficacia los necesarios controles, en caso de sociedades que salen al mercado de capitales, para salvaguardar el interés de los pequeños inversores o socios no representativos en la toma de decisiones.

cran los contratos de concesión, en la regulación de la cesión y subcontratación se ha buscado un equilibrio entre la adecuada protección del interés del Estado, al mismo tiempo que establecer cotas a la discrecionalidad administrativa en el otorgamiento de las autorizaciones correspondientes en tales situaciones, a fin de evitar situaciones de arbitrariedad.

El artículo 14 refiere a la constitución de garantías por el concesionario en beneficio de sus acreedores financieros. En general el financiamiento con destino a proyectos de inversión en infraestructuras públicas en régimen de concesión, suele articularse sobre la base de la técnica conocida como "project finance", cuya característica principal es que se estructura y utiliza como garantía básica de la operación, el flujo de fondos (conjunto de derechos emergentes del contrato de concesión, tales como, entre otros, el derecho de explotación de la concesión, los créditos, ingresos, o flujos de caja futuros provenientes de la explotación de la actividad principal objeto del contrato de concesión o de actividades conexas al mismo, así como sobrepagos o subsidios a percibir por el concesionario de parte del Estado) generado como consecuencia de la explotación de la concesión (y por tanto, sin perjuicio de otras medidas tendientes a añadir garantías adicionales –conocidas como de "refuerzo del respaldo crediticio"- a efectos de mejorar los activos que constituyen el respaldo principal del financiamiento); pues las infraestructuras concedidas son, en su mayor parte, de titularidad pública. Así pues, en este tipo de proyectos, en donde el ratio capital/deuda oscila en porcentajes ubicados en el entorno del 30/70–20/80, los mecanismos de garantía desempeñan una función central en la financiación.

Por ello, es fundamental habilitar la constitución de garantías reales directamente sobre dichos activos, y establecer mecanismos que permitan una rápida ejecución de tales garantías -particularmente extrajudiciales-, mediante la sustitución del concesionario en caso de incumplimiento de éste frente a sus acreedores. En este sentido, los ordenamientos jurídicos de algunos países latinoamericanos han regulado la denominada "prenda de la concesión" (por ejemplo, Chile), otros la "hipoteca de la concesión" (por ejemplo, Perú) y otros, en cambio, han optado por regular específicamente la prenda de los derechos económicos del concesionario emergentes del contrato de concesión (por ejemplo, Ecuador). Por otra parte, también es posible constituir una garantía real sobre dichos activos en forma indirecta, gravando con una prenda las acciones de la sociedad concesionaria cuya titularidad pertenezca a los promotores del proyecto. Se trata ésta de otra modalidad regulada en prácticamente todas las legislaciones avanzadas en la materia y normalmente exigida por los acreedores del concesionario y/o de los promotores del proyecto.

Tales institutos no han tenido una regulación adecuada en los pliegos de bases de licitación y contratos de concesión utilizados en Uruguay y, por ello, se ha procurado por esta vía establecer pautas uniformes de aplicación en tales casos, generando un claro entorno de seguridad jurídica, y siguiendo los lineamientos y recomendaciones internacionales en la materia.

A través del artículo 15, se establece a texto expreso la posibilidad del concesionario de ceder o transferir la titularidad de los créditos, ingresos o frutos, presentes y futuros provenientes de la explotación de la concesión, a fin de colectar financiamiento con destino a dicho proyecto. Este tipo de operaciones, de uso frecuente en países con mercados de capitales de mayor profundidad que los de nuestra región, presenta una serie de indudables ventajas para los diferentes actores del proceso. Así, pues, en lo que al concesionario dice relación, le permite, en primer lugar, hacer líquida su inversión en la concesión, pues a cambio de la cesión de todo o parte de sus derechos económicos obtiene el precio correspondiente; en segundo lugar, transferir los riesgos inherentes a la explotación del proyecto –esto es, el alea normal del negocio- a los inversores en este tipo de activos (si bien, en general, como de la puesta en marcha de mecanismos de "credit enhancement", este riesgo termina acotándose aún más que cuando estaba "en cabeza" del concesionario), y en tercer lugar, conectarse directamente a los ahorradores o inversores en general, ampliando así la base de potenciales inversores en la concesión (que por sus propias características, la inversión directa queda en el ámbito de los inversores institucionales). A su vez, en lo que a los inversores respecta, cabe puntualizar que se amplía la oferta de instrumentos de inversión, pues como consecuencia de los mecanismos de "mejoramiento" de los activos que usualmente se ponen en marcha, se generan instrumentos de menores riesgos que varias de las opciones tradicionales.

Dichas operaciones de cesión o transferencia no se agotan en sí mismas sino que, por lo general, se enmarcan dentro de procesos de mayores dimensiones, como son los "securitización" o "titulización" de activos; los cuales han revolucionado los mercados de valores de diversos países del mundo contribuyendo enormemente a ampliar y profundizar el acceso a fuentes de financiamiento más cuantiosas y con

mayor inclinación hacia las inversiones de largo plazo.

En el caso, sobre la base de las regulaciones vigentes, se ha previsto también la aplicación de esta técnica de financiamiento para proyectos de concesiones, siguiendo los lineamientos de las más avanzadas regulaciones y recomendaciones internacionales existentes en la materia.

A través del artículo 16, se regulan las denominadas situaciones de "abuso de posición dominante"; considerándose tales, los supuestos conforme a los cuales, una determinada empresa, por su posición de hegemonía en un determinado mercado o sector del mismo, lleva a cabo prácticas ilegítimas con el fin de obtener beneficios en perjuicio de terceros, sean competidores o usuarios que, de no existir dicha posición de dominio, no hubiera podido alcanzar.

Se trata ésta de una disposición que no requeriría de una fundamentación específica, dado que consiste en una conocida norma de buena administración, que viene a completar un marco de filosofía que preside la ley, en el sentido de lograr la mayor libertad de actuación del privado que accede a una acción de cooperación con el Estado, pero dentro de la mayor transparencia y probidad en la gestión. A través de la misma, se pretende otorgar a la Administración, una herramienta fuerte y eficiente para luchar contra aquél tipo de prácticas restrictivas del mercado o desleales, que en todo caso, atentan contra la libertad de elección y el derecho del consumidor a una correcta competencia entre los prestadores.

Por último, en el ámbito de la Sección III del proyecto, resta mencionar al artículo 17, a través del cual se establece que la facultad que actualmente tiene el Poder Ejecutivo para otorgar exoneraciones, beneficios y franquicias fiscales a los concesionarios de obras públicas, también podrá ser ejercida respecto de concesionarios de servicios -públicos y de interés público- y de uso de bienes públicos. En definitiva, a efectos de sentar, lisa y llanamente, un régimen fiscal de excepción con carácter general en dichos casos, se ha entendido pertinente proponer la extensión del mismo ya existente en la actualidad para los concesionarios de obras públicas, a todos los demás tipos de concesionarios; esto es, de servicios y de uso de bienes públicos.

2.4 Sección IV – Riesgo y equilibrio económico-financiero de los contratos de concesión

El artículo 20 establece el principio general en materia de distribución de riesgos de proyectos de concesión; previendo que, como solución de principio, los concesionarios deberán asumir los riesgos normales, comunes o propios a esa clase de actividades, sin perjuicio de lo que oportunamente se establezca en los contratos de concesión en función de las peculiares características de cada proyecto en particular, con el objetivo de alcanzar la meta común a todo proceso de concesión: incorporar la participación privada al menor costo financiero posible. Ello, por cuanto en última instancia, los perjudicados de las ineficiencias en la incorporación de la participación privada siempre terminan siendo los usuarios, que deberán padecer innecesarios sobrecostos del proyecto por la vía de servicios deficientes, o tarifas superiores a las normales en la región y en el mundo para el mismo tipo de servicios, etcétera, por citar tan sólo algunas de las formas más comunes de traslado de dichas cargas a los usuarios. En definitiva, las excepciones que en cada caso concreto se adopten al principio general antes expuesto, deberán estar basadas en el empleo de metodologías adecuadas a los efectos de estructuración de proyectos de participación público–privada con eficacia y eficiencia; entre otras, los análisis costo-beneficio.

A renglón seguido, la disposición antes citada consagra a texto expreso para el ámbito de los contratos de concesión, el principio unánimemente admitido de mantenimiento de la ecuación económico-financiera de los contratos.

El artículo 21, a su vez, refiere a las denominadas contribuciones públicas a los proyectos de concesión, encuadradas dentro de la denominada "acción de fomento" del Estado, definida como la acción de la Administración encaminada a estimular, promover o proteger determinadas actividades que satisfacen necesidades públicas, o bien, que se estiman de utilidad general o de interés público. Se trata de casos en que el Estado necesita de la colaboración del particular para que la actividad fomentada se lleve a cabo; y para lo cual, se otorgan, por parte del Estado estímulos, usualmente de carácter económico, tales como subvenciones, exoneraciones fiscales, créditos, avales o garantías, privilegios o derechos, etcétera. Estas medidas de "respaldo público" tienen el carácter de compensaciones realizadas por el Estado a los agentes privados en contrapartida por los beneficios sociales o económicos que obtienen para la comunidad a cambio de la actividad realizada por aquellos, y permitiendo de esta forma que los promotores o concesionarios que intervengan alcancen una adecuada tasa de rentabilidad, al mismo tiempo que los niveles tarifarios sean adecuados para los usuarios.

En general, los proyectos más rentables son los que ya se han ido concediendo; quedando otros menos rentables o de mayor riesgo respecto de los cuales, si no se articulan medidas de respaldo público para llevar a dichos proyectos a parámetros estándares internacionales, no serían acometidos por el sector privado.

No obstante ello, a efectos de una acción eficaz y eficiente de la Administración en dicho campo, es necesario establecer una serie de pautas que enmarquen su actividad en tal sentido, que es en definitiva lo que se ha propuesto con la norma proyectada; siguiendo parámetros y recomendaciones internacionales en la materia.

Los artículos 20 y 21 refieren a situaciones de alteraciones de la ecuación económico-financiera como consecuencia de la ocurrencia de hechos o actos de carácter extraordinario, no imputables al concesionario, como son los encuadrables dentro de las denominadas "teorías de hecho del príncipe", "imprevisión" y "sujeciones imprevistas. En la regulación de dicho tipo de situaciones, se han recogido los planteos de la doctrina y jurisprudencia uruguaya, al mismo tiempo que las más recientes tendencias internacionales en la materia (especialmente, Francia y España).

Merece la pena destacar la regulación prevista para los supuestos encuadrables en la "teoría de la imprevisión", a cuyo respecto, se ha previsto un funcionamiento de "doble vía": esto es, si existen perjuicios extraordinarios para el concesionario, la Administración concedente vendrá obligada a soportar parte de los mismos; en cambio, si existieran beneficios extraordinarios, aquélla tendrá derecho a participar en los mismos.

El artículo 22 regula la denominada "potestad unilateral de modificación de los contratos por la Administración concedente" (o "jus variandi administrativo") En estos casos, el interés público actúa, simultáneamente, como fundamento de esta potestad y como límite de la misma, tanto en garantía del concesionario (quien, por lo demás, con frecuencia no sólo no se opone a la modificación, sino que él mismo la impulsa) como de los demás interesados, otros potenciales contratistas, los usuarios, y la comunidad en su conjunto. En definitiva, con ello se trata de evitar que, mediante la modificación del contrato, se eludan o menoscaben normas o principios fundamentales de selección y adjudicación de los contratos de concesión tales como la transparencia, libre concurrencia, igualdad de oportunidades, mantenimiento de las condiciones relativas de la oferta frente a terceros oferentes y eficiencia del procedimiento de selección de concesionario.

Conforme a la regulación propuesta, la potestad de la Administración en este sentido está absolutamente reglada. Únicamente podrá ejercer la misma por razones fundadas de interés público; aumentando o disminuyendo las prestaciones objeto del contrato, respetando sus características, elementos básicos y condiciones económicas, y acordando los plazos pertinentes al concesionario. En tales casos, la modificación que se pretenda introducir a un determinado contrato de concesión deberá ser adecuada y proporcionada a la causa que la motiva; en otras palabras, no puede ser arbitraria. De alterarse la ecuación económica–financiera de la concesión como consecuencia del ejercicio legítimo de dicha potestad por parte de la entidad concedente, la misma deberá compensar al concesionario restableciendo el equilibrio contractual –a través de los mecanismos a que alude el artículo 23 del proyecto, e indemnizarlo en forma integral (daño emergente y lucro cesante) de la totalidad de daños y perjuicios que efectiva y directamente le hubiere ocasionado.

El artículo 23 refiere a distintas técnicas de restablecimiento del equilibrio económico–financiero de los contratos de concesión cuando el mismo ha sido alterado por determinadas causas no imputables al concesionario. La enumeración de técnicas que a través de la citada disposición se realiza no tiene carácter taxativo; simplemente se limita a recoger normativamente aquellas mayormente utilizadas conforme a la práctica internacional en la materia, varias de las cuales están, a su vez, expresamente previstas en los ordenamientos jurídicos de otros países. Algunas de ellas no constituyen ninguna novedad en la práctica nacional, pues aun cuando no existen disposiciones normativas en tal sentido, han sido previstas en los más recientes pliegos y contratos de concesión; como es el caso de la extensión del plazo de la concesión y los incrementos extraordinarios de tarifas. De lo que se trata, entonces, es de establecer un marco claro y uniforme aplicable a dichas técnicas de nivelación de la ecuación económica–financiera de los contratos de concesión, de admitir expresamente que a tales efectos podrán ser utilizadas otras técnicas distintas de las frecuentemente utilizadas, cuando por la naturaleza del caso en concreto no corresponda su aplicación y, por último, de brindar seguridad jurídica y reglas de juego claras a los distintos agentes involucrados en este tipo de procesos de participación público–privada a través de una clara regulación de estos aspectos.

El artículo 24 es el último de la Sección IV y del Capítulo 1 de Concesiones, y a través del mismo, se regulan los supuestos de renegociación de los contratos de concesión con la finalidad de acotar este tipo de actuaciones a aquellos casos en que realmente corresponda por razones fundadas de interés público. Ni el actual marco normativo en materia de concesiones, ni las disposiciones en materia de contratación administrativa en general, disciplinan adecuadamente este tipo de casos. A su vez, la falta de claridad en cuanto a los requerimientos para la procedencia de este tipo de situaciones, genera una situación propicia para que tengan lugar casos de presentaciones dolosas de ofertas a la baja, poco realistas, confiándose por parte de los oferentes en futuras renegociaciones con la Administración una vez adjudicado el contrato; pues la gran mayoría de las veces, la experiencia indica que resulta más fácil y menos conflictivo para la Administración, renegociar las condiciones originalmente pactadas de un contrato de concesión, que rescindir el mismo, por razones que no suelen afectar a su objeto que el reclamante siempre se cuidará de dejar intacto e incluso de mejorarlo en forma aparente o real, para volver a licitarlo.

A través del texto proyectado, se procura generar un entorno de claridad de reglas de juego para los agentes privados, y acotamiento de la potestad discrecionalidad de la Administración en tales casos -particularmente en beneficio de usuarios y contribuyentes-, estableciendo a texto expreso las causales a partir de las cuales corresponderá la renegociación de los contratos de concesión (se introduce a texto expreso las situaciones encuadradas en la denominada "cláusula de progreso"), y prescribiendo la necesidad de regular los procedimientos y mecanismos a seguir a tales efectos.

3. MODALIDADES ALTERNATIVAS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

El Capítulo 2 del proyecto refiere a modalidades alternativas de participación público–privada; además de regular otros supuestos como los permisos y autorizaciones.

En términos generales, los modelos de "participación público-privada" (o "PPP", o "P3" como también se les llama) pueden definirse como "acuerdos de cooperación entre entidades públicas y privadas conforme a los cuales, a través de diferentes técnicas, modalidades, alcances y plazos, tienen por objeto cometer al sector privado, el diseño, construcción, ampliación, mantenimiento, refacción, gestión y/o financiación de infraestructuras públicas y/o servicios de interés público (en sentido amplio)", transfiriéndole riesgos y responsabilidades a su respecto, y reteniendo invariablemente la Administración, las potestades de control y regulación de la actividad de los agentes privados en tales casos.

Las modalidades que pueden asumir las PPP son muy variadas. En proyectos de sectores de infraestructuras, aparte de la concesión, las más comunes son las siguientes:

A) Contratos de rehabilitación y mantenimiento.

B) Contratos de gestión.

C) Contratos de construcción "llave en mano".

D) Contratos de arrendamiento de infraestructuras.

E) Contratos de "leasing" aplicados a proyectos de infraestructuras; y

F) Constitución de entidades o vehículos jurídicos ad hoc con participación de los sectores público y privado. Todas ellas presentan diferentes características e implican la asunción de distintos tipos de riesgos por parte de los operadores privados.

La importancia y trascendencia social de las nuevas formas de cooperación público-privada, se basa en que tienden a romper la situación de inacción que se genera cuando el Estado no puede dedicar recursos presupuestarios de corto plazo a la inversión, para mejorar ese nivel de vida y propiciar nuevas oportunidades, pero se requiere urgentemente de estas inversiones para salir del atraso o falta de posibilidades de desarrollo, que agravan el problema del desempleo, la pobreza y la consecuente inmigración rural hacia las ciudades, dando lugar a nuevas bolsas de inadaptación, marginalidad y pobreza. De ahí la necesidad de incluir en una ley moderna, las habilitaciones necesarias para que el Estado busque las mejores soluciones que, en cada caso, permitirán solventar las problemáticas antes descritas, que no pueden ser resueltas por vía de la privatización dentro de los procedimientos tradicionales.

Al efecto se entiende de la mayor importancia que una ley de nuevo cuño tenga, al menos, una referencia marco a estos nuevos escenarios de cooperación entre el Estado y el sector privado que en todo el mundo están tomando cada día más importancia y auge y que representan para las finanzas públicas y para las políticas económicas y sociales, una importante variante a la actual forma de financiación de las iniciativas estatales en materia de provisión de infraestructuras, fundamentalmente, y de otras obras o servicios, de manera que los países puedan mantener

ritmos aceptables y recomendables de inversión y de programas sociales, con la consiguiente generación de demanda de puestos de trabajo y creación de riqueza, sin necesidad de acudir al déficit de las cuentas públicas y a su inevitable saga de deuda y de inflación.

Ahora bien: en cuanto a las técnicas seguidas en los diferentes países para la implantación de este tipo de medidas, cabe señalar que en algunos se han promulgado marcos normativos de carácter flexible que permiten adaptar la actuación de la Administración del Estado a la demanda que presenta el modelo de gestión más adecuado para cada proyecto con el fin de que, a su leal saber y entender, la Administración pueda establecer el modelo de contrato más idóneo en función de las circunstancias del caso que lo hagan aconsejable.

Dado que las modalidades que pueden surgir son numerosas y diferentes, la metodología más adecuada a utilizar sería habilitar al Estado a su planteamiento y aplicación con las especificidades de cada caso.

Hechas estas consideraciones preliminares, a continuación se describe brevemente el contenido de los artículos contenidos en el Capítulo 2 de la ley.

A través del artículo 25 del proyecto, se habilita a las entidades facultadas a otorgar concesiones para la provisión y explotación de infraestructuras públicas (artículo 1º del proyecto), a contratar con terceros a través de otras posibles modalidades de participación público–privada en tanto y en cuanto se verifiquen determinadas condiciones previstas en la ley, a las cuales se hará referencia en el numeral siguiente.

Si bien la concesión es la "forma reina" entre las distintas modalidades PPP, no es la única ni la mejor para todos los casos; pues habrá proyectos con perfiles de riesgo muy específicos a cuyo respecto, no sea posible –o poco eficiente- incorporar la participación privada por la vía de la estructuración de una concesión, al no ser ésta económicamente viable, por su tamaño y la consecuente baja demanda interna, o por su estructura socio-económica, centrada en megalópolis mientras que extensas zonas rurales tienen bajos niveles de vida, que no pueden aportar cánones o tarifas suficientes para enfrentar en forma directa los cambios físicos y tecnológicos que se requieren para su propio desarrollo.

Reconociendo dicha situación, pues, a través de esta disposición, se pretende habilitar otras modalidades de PPP que son hoy novedad en la relación del Estado con el sector privado y que cada día se utilizan más, estimando que en el futuro serán las de mayor aplicación en los diferentes países.

En la norma citada se han previsto líneas metodológicas específicas para la aplicación de este tipo de modalidades PPP que, en esencia, pueden resumirse en el concepto de "arribar a una más eficaz y eficiente gestión de actividades, servicios y bienes públicos".

A su vez, según surge del texto de la referida disposición, a las modalidades PPP distintas de la concesión que en tales casos se estructuren, les serán de aplicación, en lo compatible, las disposiciones antes mencionadas referentes a las concesiones.

Para concluir, resta hacer referencia a los contenidos de los artículos 26 y 27, a través de los cuales se regulan otras dos modalidades ampliamente reconocidas en nuestro país, a partir de las cuales pueden actuar agentes privados en la realización de determinadas actividades.

En lo que respecta a los permisos, la doctrina nacional es conteste en señalar que constituyen una variante de la concesión entendida ésta en sentido amplio; esto es, serían concesiones sin plazo, no en el sentido de que se otorguen a perpetuidad, sino de que son con plazo indeterminado, es decir, de carácter precario y revocable, confiriendo, por dicha causa, un derecho subjetivo debilitado. Se trata de una figura que suele ser empleada respecto de bienes de titularidad pública que no se encuentran en uso o están subutilizados.

Por su parte, en lo que dice relación con la autorización, cabe señalar que conforme al concepto tradicional de nuestra doctrina, supone un derecho preexistente para cuyo ejercicio es necesario remover un obstáculo que generalmente está vinculado al control de aspectos considerados de interés público [3].

Así, el ejercicio de tales derechos se halla condicionado al cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa aplicable, que serán mayores o menores dependiendo de, entre otros aspectos, la intensidad del interés público en juego.

---

[3] En este sentido, entre otros, SAYAGUÉS LASO, Enrique, en "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo 1, pág. 414, Montevideo, 1963; DELPIAZZO, Carlos. en "Contratación Administrativa", pág. 379, Ed. Universidad de Montevideo, Montevideo, 1999; RUOCCO, Graciela en "Monopolios y exclusividades en la contratación actual", capítulo que forma parte de la obra colectiva "La Contratación Administrativa en Uruguay y Argentina frente al MERCOSUR", págs. 88 y 89; Ed. Instituto de Estudios Empresariales de Montevideo, Montevideo, 1993.

En efecto, el universo de situaciones que dan lugar al requerimiento de autorizaciones tienen una nota en común: se trata de actividades en las que los particulares actúan por derecho propio y, por tanto, su actuación en tales casos no está vedada, como sí lo está en los casos en que, por ejemplo, la actividad en cuestión ha sido declarada servicio público -y por tanto ha sido sustraída del campo de actividad privada- o monopolizada.

En definitiva, a través de las disposiciones citadas, se procura establecer una regulación marco para la aplicación de dichas modalidades, cometiéndose a la reglamentación el establecimiento de las formas y condiciones bajo las cuales operarán las autorizaciones y los permisos.

Montevideo, 10 de octubre de 2003.

GUSTAVO PENADÉS, Representante por Montevideo".

4.- Señor ex legislador Carminillo Mederos. (Homenaje con motivo de cumplirse diez años de su fallecimiento).

SEÑOR PRESIDENTE (Chápper).- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 24)

——La Cámara ha sido convocada para tributar homenaje al señor ex legislador Carminillo Mederos.

La Mesa quiere señalar que en el palco de la derecha se encuentran presentes las señoras Julia Zulema Galván de Mederos y Gloria Beatriz Mederos Galván, el señor Carminillo Mederos Galván, la señora Natalia Mederos Fernández, los señores Rodrigo Carminillo Mederos Fernández, Juan Manuel Mederos Fernández, Ricardo Vialardi Mederos, la señora Ileana Vialardi Mederos y el señor Cristian Wedolowsky. En la barra también están presentes el ex legislador Uruguay Tourné, el señor León Cestau y la señora secretaria del señor Senador García Costa.

Tiene la palabra el señor Diputado Borsari Brenna.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- Señor Presidente: hoy estamos conmemorando el décimo aniversario del fallecimiento de Carminillo Mederos da Costa.

Conocí a Carminillo Mederos cuando era muy joven, allá por los aciagos años de la década del setenta, cuando las instituciones uruguayas estaban en juego y los avatares de la vida política habían puesto a los partidos políticos en el marasmo de la reafirmación de la democracia o su caída. En esa encrucijada, sin duda Carminillo Mederos optó por un camino. Carminillo Mederos fue un demócrata cabal, un caballero, un gentilhombre, que pasó por la vida dejando honda huella. Fue Presidente del Concejo Departamental de Colonia, Diputado y Senador de la República.

El profesor Carminillo Mederos da Costa nació el 18 de agosto de 1921 en Cañada Brava, Cerro Largo, comarca de vasta influencia saravista, en el seno de una familia de hacendados de raigambre nacionalista; era hijo del caudillo blanco Santiago Mederos y de Natividad da Costa.

Sus ancestros sirvieron con devoción, heroísmo y lealtad, primero en la revolución federalista de Río Grande del Sur, a las órdenes del General Gumersindo Saravia, y después en las revoluciones de 1897 y 1904, a las órdenes de los Generales "Chiquito" Saravia y Aparicio Saravia. Varios miembros de la familia murieron en la revolución riograndense junto al General Gumersindo Saravia, otros en la batalla de Arbolito junto al General "Chiquito" Saravia, y también en la batalla de Tres Árboles. Ese entorno, más la orgullosa tradición guerrera de la familia, forjaron su carácter en el culto al patriotismo sin concesiones, al coraje, a la honradez, a la libertad y a la justicia.

Fieles a esa rica tradición, hoy están aquí, en el palco, acompañándonos, su esposa, sus hijos y sus nietos; ellos estuvieron junto a él durante toda su vida y me honro con su amistad.

Carminillo Mederos, siendo muy joven, se trasladó a Montevideo, donde estudió y se recibió de profesor de Historia Universal y de Literatura, afincándose posteriormente en la localidad de Puerto del Sauce -ahora conocida como Juan Lacaze-, en el departamento de Colonia. Allí conoció a Julia Galván Lostao, con quien se casó y de cuya unión nacieron tres hijos: Gloria Beatriz, Carminillo y Julio César.

Desde siempre exhibió una fuerte preocupación por los problemas sociales, por lo cual, junto con un grupo de ciudadanos e intelectuales preocupados por la educación y la falta de oportunidades para las nuevas generaciones, fundó el Liceo de la ciudad de Juan Lacaze, donde dictó clases en forma honoraria hasta la posterior oficialización del instituto.

En 1954, acompañando a quien a la postre sería su mentor político, el líder nacionalista Daniel Fernández Crespo, organizó en el departamento de Colonia, junto a otros ciudadanos de origen herrerista, el Movimiento Popular Nacionalista, Lista 51.

Una vez reunificado el Partido Nacional, el Movimiento Popular Nacionalista se integró a la legendaria Unión Blanca Democrática, Lista 19, que en el departamento de Colonia proclamaba la fórmula Carminillo Mederos al Gobierno Departamental y Wilson Ferreira Aldunate a la Cámara de Representantes. Ambos resultaron electos en 1958 y reelectos para los mismos cargos en la elección de 1962. Desde entonces ambos compartieron, hasta el final de sus vidas, todos los avatares y peripecias de la lucha política.

Carminillo Mederos integró el Directorio de la UBD -Unión Blanca Democrática-, y en 1962 fue designado Presidente de la Convención Nacional de la UBD, por ese entonces el sector mayoritario del Partido Nacional.

El Gobierno Departamental que presidió, por dos períodos, realizó una fecunda y notable obra civilizadora, sin parangón en el departamento de Colonia. A modo de ejemplo, digamos que en esos años se pavimentó el casco urbano de los catorce centros poblados del departamento de Colonia; se construyó una vasta red de alumbrado público en todos los centros poblados; se puso fin a las crónicas inundaciones en las ciudades de Carmelo y Juan Lacaze -que afectaban a los estratos más humildes de la población-, mediante la ejecución de obras de drenaje, canalización, dragado y entubamiento de arroyos y cañadas. También se realizó el saneamiento en la ciudad de Carmelo; se levantaron estatuas en homenaje al fundador de la nacionalidad oriental, General José Artigas, en seis ciudades del departamento que carecían de ellas; se homenajeó a la mujer oriental mediante la colocación de una estatua a la madre en la ciudad de Carmelo.

Además se construyó, a su iniciativa, la formidable y espectacular rambla costanera de la ciudad de Colonia del Sacramento. Por eso me gustaría solicitar que, una vez que la versión taquigráfica de esta sesión sea enviada a la Intendencia Municipal y la Junta Departamental de Colonia, algún Edil de dicho departamento mocione para que esa rambla, estupenda obra de su gobierno, sea designada con el nombre de este ilustre oriental.

Por último, se construyeron 4.500 kilómetros de carreteras y caminos vecinales balastados. Adviertan, señor Presidente y señores legisladores, lo brutal de lo que voy a decir: al finalizar su brillante y austera administración, el Gobierno Departamental que presidió destinaba solo el 30% de los recursos a pagar sueldos y a financiar su funcionamiento, y el 70% restante se destinaba a inversiones y a obras públicas. Este es todo un ejemplo de cómo se deben administrar los escasos recursos públicos, sin corrupción y sin esquilmar a la población con impuestos de dimensión confiscatoria, como muchas veces sucede en la actualidad. Fue ejemplo, pues, de gobernante probo y eficaz.

Ya en la elección de 1966 acompañó la candidatura presidencial del doctor Alberto Gallinal Heber; se incorporó al Movimiento Nacional de Rocha y resultó electo Representante Nacional por el departamento de Colonia.

En la elección de 1971 -cuando nosotros lo conocimos- fue electo Senador de la República, acompañando la fórmula integrada por sus dos entrañables amigos: Wilson Ferreira Aldunate y Carlos Julio Pereyra.

Fue un parlamentario de nota; interpeló Ministros; decenas de leyes fueron redactadas de su puño y letra. Dejó su impronta en las leyes de Presupuesto y de Rendición de Cuentas sometidas a la aprobación de las Legislaturas que integró. Orientó su acción parlamentaria, fundamentalmente, a todo lo referente a la cultura y a las obras públicas. Importantes obras de infraestructura, liceos y escuelas son el resultado de sus iniciativas. Presidió las Comisiones de Fomento, de Cultura y de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores, ejerció la Vicepresidencia del Senado y, en tal carácter, llegó a ejercer la Presidencia de la Asamblea General.

El 26 de junio de 1973, a pesar de encontrarse convaleciente de una grave enfermedad y desoyendo el consejo de sus médicos, con un gran sacrificio y coraje, se levanta de su lecho de enfermo para cumplir con sus responsabilidades cívicas y hacer posible la realización de la última sesión de la Cámara de Senadores, convocada en forma extraordinaria para condenar el inminente atropello a las instituciones democráticas, pergeñado por el gobernante de la época y una camarilla de militares golpistas. Así, asegura el quórum mínimo para que el Senado de la Re-

pública pueda sesionar. Aquí hay dos testigos de ello: el señor Senador Guillermo García Costa y el señor ex Senador Uruguay Tourné, compañeros de Carminillo Mederos en aquellos tiempos oscuros de la República.

En esa oportunidad, Mederos pronuncia las siguientes palabras, al borde del quiebre de las instituciones: "Señor Presidente: no me iría tranquilo esta noche de este recinto republicano, donde me he sentido inmensamente honrado en la representación de mi partido, que me permitió llegar a él para trabajar por los grandes intereses de la República, si no dijera lo que pienso.- Creo, señor Presidente, que en la medida de mis posibilidades físicas e intelectuales, he puesto todo lo que de mí tenía y tengo, para responder a la confianza de mis conciudadanos e, inclusive, de mis mayores que sirvieron con honor en este partido. Algunos de mis antepasados, señor Presidente, quedaron una mañana sombría, sobre el césped verde de Arbolito.- No sería digno de esos antepasados míos si no estuviera hoy aquí como representante del pueblo en este Alto Cuerpo que integro.- Los representantes que aquí estamos, frente a los que atropellan las instituciones y hacen agonizar la vida jurídica de la República, podemos decirles que a nosotros no nos amedrentan, que hemos sido y somos dignos republicanos y dignos representantes del glorioso Partido Nacional.- No me retiraría tranquilo si no dijera estas humildes palabras postreras de lo que, posiblemente, es un capítulo final de esta gloriosa y digna institución republicana.- Quiero que mañana, como muy bien decía el señor Senador Ortiz, mis hijos tengan conciencia que su padre supo cumplir, a lo largo de todo este lapso en que se ha venido atropellando a las instituciones, y que hemos estado siempre integrando la mayoría de nuestro Partido sin ninguna flaqueza e integrando, también, esa multitudinaria corriente -diría yo- popular que se compone con representantes de todos los partidos y que reclama de sus dirigentes, las soluciones a su situación afligente y que los grandes responsables del Poder Ejecutivo no han sido capaces de proporcionarlas ni lo serán, porque sin libertad, sin un Parlamento libre ejerciendo sus potestades, no podrá concebirse lo que el pueblo necesita para lograr su buena venturanza.- Posiblemente, señor Presidente, para mí sea esta la última oportunidad que tengo de hablar en este Parlamento libre y decir, como última expresión: ¡Viva la República!".

Sus hijos, sus nietos y demás familiares tienen la suerte de escuchar en este recinto las palabras de ese viejo luchador por la democracia que, a pesar de su enfermedad y de sus limitaciones físicas, supo en 1985 volver a sentarse en este ámbito parlamentario y honrar las instituciones democráticas.

A partir de esa noche, Mederos asumió una clara posición opositora al Gobierno surgido del golpe de Estado del 27 de junio de 1973.

Se opuso al proyecto de reforma constitucional propuesto por el gobierno militar en 1980, realizando, con gran osadía y riesgo personal, una vigorosa campaña opositora a dicha iniciativa. Con motivo de las elecciones internas de los partidos políticos convocada por el régimen militar, organizó la Lista NAB en el departamento de Colonia, que resultó triunfante en la elección.

Tras las elecciones internas de 1982, la Convención Nacional del Partido Nacional lo eligió integrante del Directorio, y le correspondió ejercer la conducción partidaria en históricas, graves y delicadas circunstancias para el Partido y para el país. Frente a las negociaciones que se llevaron a cabo en el Parque Hotel, se opuso en forma clara y terminante a las pretensiones del régimen militar de condicionar la apertura democrática a la aceptación por parte de los partidos políticos de un órgano de seguridad nacional llamado COSENA, mediante el cual los militares pudieran, en forma institucional, presionar e imponer su criterio al Gobierno surgido de la elección, así como realizar elecciones excluyendo la participación de su entrañable amigo y líder del Partido Nacional, Wilson Ferreira Aldunate, y de la mayoría de los dirigentes políticos de todos los partidos vetados por el gobierno militar.

Resistió con determinación y estoicismo las pretensiones del régimen autoritario, incluida la injusta prisión y posterior procesamiento por parte de la justicia militar de su hijo, Carminillo Mederos Galván, que hoy nos acompaña, que es nuestro amigo y de quien podemos certificar que fue y es un luchador de todas las horas por la democracia y por la libertad en nuestro país.

En la elección de 1984, como decíamos, resultó reelecto Senador por la lista patrocinada por el Movimiento Nacional de Rocha y Por la Patria. Fue un hombre de acción y un gobernante ejemplar, que ejerció todos los cargos con que la ciudadanía lo distinguió con gran dignidad, eficacia y sobrada solvencia intelectual, honrando a nuestro Partido y a nuestro

país. Ejerció un liderazgo político indiscutido en el departamento de Colonia, donde aún hoy, a diez años de su muerte, su ejemplo, su trayectoria y su estilo resultan fuente de inspiración para quienes aspiran a construir una sociedad mejor, libre, próspera y más justa.

Carminillo Mederos falleció el 25 de octubre de 1993, a los setenta y dos años de edad. Hoy me animo a decir que las banderas de nuestro Partido se inclinan ante esta trayectoria ejemplar, y que las banderas de nuestro país se inflan de un viento de orgullo por haber contado con un ciudadano de las características de Carminillo Mederos, que honró a la República, honró a la democracia y honró a la libertad en nuestro país.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE (Chápper).- La Mesa quiere dejar constancia de que están presentes la señora Senadora Julia Pou de Lacalle y el señor Senador Guillermo García Costa. También estuvo presente el señor Senador Alberto Brause. Asimismo, asisten las Prosecretarias del Senado, señoras Ema Abdala y Quena Carámbula.

Tiene la palabra el señor Diputado Bianchi.

SEÑOR BIANCHI.- Señor Presidente: sin lugar a dudas, las banderas del Partido Colorado también se inclinan en este homenaje a Carminillo Mederos da Costa.

Como integrante de la Lista 15 y como Secretario General del Partido Colorado del departamento de Colonia, que tanto reconocimiento tiene hacia su figura, es un privilegio poder referirme a la personalidad de un hombre superior, que trascendió los partidos políticos.

Es muy curioso, pero tengo vivencias de muy pequeño de haber visto y admirado a Carminillo Mederos. Yo vivía en el campo y concurrí los seis años a una escuela rural que quedaba a diez kilómetros de distancia. Cuando comencé, el camino era prácticamente intransitable, pero cuando estaba cursando el segundo año de escuela, el Concejo Departamental de Colonia comenzó a construir allí una carretera. Se imaginarán la alegría que tenían los vecinos como consecuencia de esta obra, que era producto de esa inteligente administración de Carminillo Mederos y sus compañeros del Concejo Departamental, que -como decía el señor Diputado Borsari Brenna- destinaba el 70% a obras y el 30% a gastos de funcionamiento del Municipio.

Hay algo más importante que tenemos que destacar. Recordamos a ese hombre que presidía el Concejo Departamental, remangado, controlando las obras, subiendo a las máquinas y verificando si realmente los trabajos se realizaban como se había sugerido. Esa vivencia la tenemos desde muy pequeños, y allí comenzamos a admirar a Carminillo Mederos, tanto nosotros como nuestra familia. Creo que eso en parte despertó nuestra vocación por la actividad política: ver a hombres como él, como don Carlos González Álvarez -compañero del Concejo-, don Guillermo Newton, don Camilo Graci, don Isabelino Arocena, don Gaspar Aquino, y nuestros tíos, Horacio y Raúl Bianchi. Este último fue el primer Intendente por el Partido Nacional después de la dictadura.

Sin duda, se trataba de un conjunto de ciudadanos ejemplares, que luchaban por el departamento. Conjuntamente con su compañero de fórmula, el Diputado por el Partido Nacional don Wilson Ferreira Aldunate, la administración de 1958 y la de 1962 transformaron el departamento de Colonia. El señor Diputado Borsari Brenna se refería a un sinnúmero de obras, entre las que debemos resaltar fundamentalmente, más allá de la caminería rural, de los monumentos y del saneamiento, esa fantástica rambla de la ciudad de Colonia.

El fin de semana, cuando estuvimos con el Intendente Moreira y le dijimos que íbamos a homenajear a Carminillo Mederos, coincidió con el señor Diputado Borsari Brenna en que, sin duda, esa rambla debería llevar su nombre. En lo personal, y desde el Partido Colorado, podría decir que vamos a apoyar esta iniciativa, si es que surge de la Junta Departamental.

Quiero culminar esta exposición diciendo que hombres como Carminillo Mederos son los que prestigian la actividad política; son los que a nosotros, cuando éramos más jóvenes, nos inspiraron a abrazar esta vocación. Seguramente necesitamos muchos Carminillo Mederos para que hoy los descreídos jóvenes de nuestro país puedan abrazar esta actividad tan digna.

Simplemente quiero trasladar mis felicitaciones a esta familia por haber contado con un ciudadano ejemplar en su seno.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE (Chápper).- La Mesa quiere destacar que también se encuentra presente el señor Senador Pablo Millor.

Tiene la palabra la señora Diputada Rondán.

SEÑORA RONDÁN.- Señor Presidente: voy a ser extremadamente breve, porque después de las palabras del señor Diputado Bianchi me queda muy poco para decir.

Quisiera rememorar los años previos a 1980 y los posteriores hasta la elección de 1984, cuando un grupo de ciudadanos, entre ellos Carminillo Mederos, trabajaron con muchísima fuerza y dedicación para reinstalar la democracia en este país.

Carminillo representó para un grupo de jóvenes blancos de aquel momento una figura realmente trascendente. En alguna reunión tuve oportunidad de conocerlo y de poder conversar con él. En aquella época yo dictaba clases en el Cerro y una chica muy joven, profesora de Historia, gran militante del Partido Nacional, me invitó a algunas charlas que dio Carminillo, a las que asistí con muchísimo gusto. Era un hombre de una transparencia increíble, con un discurso fuerte que realmente envolvía cuando hablaba; era un gran seductor a través de su discurso y era un hombre de una honradez republicana. Creo que es una honra para el Partido Nacional y para todo el sistema político.

No quería dejar de decir estas cosas, especialmente porque en el palco está el hijo de Carminillo, un gran compañero mío en la Junta Departamental, con quien supe compartir este tiempo; fue un gusto. Sé que para él ha sido bien importante llevar ese nombre y ese apellido. Lo felicito por haber mantenido en alto el apellido y la tradición de su padre en estos momentos difíciles que le toca vivir al sistema político. Realmente, cada poco tiempo aparecen de algún lado las críticas hacia nosotras y nosotros, por lo que bucear en la figura de hombres como Carminillo Mederos hace sentir que vale la pena seguir haciendo política, que vale la pena abrazar con amor esta profesión y que vale la pena seguir trabajando.

No quiero terminar sin saludar a mis hermanas y hermanos del Partido Nacional y decirles que no podemos vivir en el pasado, que tenemos que recordar a Carminillo, pero que también tenemos que mirarnos en las figuras de hoy y trabajar por estos hombres y estas mujeres que constituyen el sistema político uruguayo. Hay que trabajar, seguir para adelante y sentir que la esperanza, la fe y la convicción que ponía Carminillo en sus discursos nos tienen que acompañar desde hoy y para siempre. Que así sea.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE (Chápper).- Tiene la palabra el señor Diputado Mieres.

SEÑOR MIERES.- Señor Presidente: en nombre de la bancada del Partido Independiente me sumo a este homenaje a Carminillo Mederos que, como ya se ha reseñado, tuvo una trayectoria muy vasta en la vida política nacional. Fue Presidente del Concejo Departamental de Colonia, Diputado, Senador e impulsor de cambios junto a su Partido Nacional y, en particular -como se ha dicho muy bien-, fue apoyo de Wilson Ferreira durante largos años y luchador contra la dictadura. Quizás el símbolo o la condecoración más importante que puede recibir un hombre político es que luego de haber sido quitado de la representación popular por el autoritarismo y la dictadura, vuelva once años después, electo por el voto popular, a ocupar un cargo en representación de la gente.

Recuerdo cuando, hace pocos meses, aquí se rememoró el 27 de junio de 1973. Como bien lo recordaba el señor Diputado Borsari Brenna, treinta años atrás el entonces Senador Carminillo Mederos fue una importante presencia y fue uno de los tantos que todos los uruguayos echamos de menos, porque perteneció a esa generación tan fuerte que enfrentó la oscuridad de la noche del autoritarismo y que también estuvo de pie junto a las nuevas generaciones -que muchos de los que estamos acá integramos-, en la lucha por el retorno a la democracia.

No lo conocimos en persona; sí conocimos muy bien su nombre, asociado siempre a la dignidad, a la defensa de la democracia, al Partido Nacional y a la rebeldía libertaria que siempre lo animó, al igual que a su Partido. Por lo tanto, nos sumamos muy gustosos a este homenaje.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE (Chápper).- Tiene la palabra el señor Diputado Chifflet.

SEÑOR CHIFFLET.- Señor Presidente: hay momentos, como este, en los que la Cámara deja por un instante sus encendidos debates o el análisis de las leyes y se reúne para reconocer entre todos los partidos a algunas figuras que por su conducta, su trayectoria o su obra van conformando el ser nacional. Este es uno de esos casos.

Debo reconocer lo que he leído muchas veces en cuanto a que hay horas en las que los partidos y los hombres son puestos a prueba. Una de ellas fue el 26 de junio y las primeras horas del 27 de junio de 1973, cuando Carminillo Mederos integró la última sesión -recordada muchas veces- de nuestro Senado de la República. Fue un Senado de una gran dignidad, con importantes figuras; la mayor parte de ellas, las que permanecieron en Sala -algunas se retiraron-, supieron adelantar el reto a la tiranía y anunciar el renacimiento de la democracia, mas allá de las horas sombrías -luego se transformaron en años- que se sabía venían sobre la República.

Conversando estos días con un historiador y estudioso, el profesor Methol Ferré, él me observaba cómo en las raíces, en las simientes de todos los lemas fundacionales de este país hay un ofrecimiento de sangre de parte de sus militantes. Muchas veces, quienes así actuaron en la vida del país se transformaron en figuras nacionales, más allá de los partidos. Todos hemos recibido de alguna manera esa herencia a la que se hacía referencia cuando se aludía, por parte de alguno de los oradores, a los antepasados de esta figura, el ex Senador Carminillo Mederos. Recuerdo en el escritorio de mi padre la imagen del Estado Mayor de Aparicio Saravia, con sus paisanos barbados, y también una perspectiva de sus paisanos revolucionarios; y, a la vez, la fotografía de Baltasar Brum, en su gesto inmortal, con dos revólveres, en la calle Río Branco. Pienso que de algún modo ese mensaje que se trasmitió a Carminillo por sus mayores, todas las generaciones lo vamos recibiendo cuando reconocemos, en figuras como la que homenajeamos, la conducta, la dignidad y la trayectoria.

Se ha destacado aquí -voy a subrayar apenas algunos rasgos- su honradez administrativa, la lucha -que estaba también en las bases de su Partido- por la representación proporcional, contra el despotismo, contra la prepotencia de los comisarios, por las libertades públicas, algo que hoy forma parte del corazón de todos los partidos democráticos en este país.

Como cronista, en los últimos años previos al golpe de Estado de 1973 fui testigo de su indignación por las torturas, de su denuncia de la corrupción administrativa, de su deseo de que el país asumiese los mayores valores de esta patria para salvar a la República de horas sombrías.

Como se dijo en esta Sala y yo he recordado también, integró el último Senado anterior a los años sombríos. No voy a reiterar -porque ya se han leído aquí- sus palabras en la última sesión, pero esas palabras son un mensaje para todos, para sus descendientes, para su Partido, para todos nosotros, sobre cuál debe ser la conducta de un hombre cuando a la patria llegan las tormentas que se avecinaban en ese momento.

Muchas veces, cuando pensamos en estas figuras, analizamos su trayectoria y sus años de vida, más allá del recorrido de la edad vital de cada uno. En el caso de Carminillo Mederos, puedo recordar algo de lo que decía Unamuno como consejo para todos los hombres: "Has de vivir en tu vida en tal forma que la muerte sea una suprema injusticia". De alguna manera, sentimos que él dio todo lo que pudo, con su conducta, con su trayectoria, con su propuesta, con la obra realizada en su departamento y más allá.

Hoy, al saludar a sus familiares y a su Partido, sabemos que algo de ese mensaje llega también a todas nuestras fuerzas como una marca y una señal en el camino a seguir.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE (Chápper).- Léase por Secretaría un telegrama llegado a la Mesa.

(Se lee:)

"Doctor Jorge Chápper.- Cámara de Representantes.- Imposibilitados asistir merecido reconocimiento consustanciado con ese Cuerpo, efectuaremos simultáneamente Cementerio Local homenaje a Carminillo. Amigos y pueblo demostrarán también afecto y gratitud a destacada personalidad.- Junta Local de Juan Lacaze".

——Dese cuenta de una moción presentada por la señora Diputada Percovich y los señores Diputados Mieres, Borsari Brenna, Bianchi, Arrarte Fernández y Cardozo Ferreira.

(Se lee:)

"Mocionamos, en primer lugar, para que la versión taquigráfica de esta sesión sea enviada a sus familiares, a la Junta Departamental de Colonia y a la Intendencia de Colonia; en segundo término, para que se exhorte a la Junta Departamental de Colonia a que designe a la Rambla de Colonia con el nombre de Carminillo Mederos; y, en tercer lugar, para que la Cámara de Representantes se ponga de pie y haga un minuto de silencio en homenaje a Carminillo Mederos".

SEÑOR BORSARI BRENNA.- ¿Me permite, señor Presidente?

SEÑOR PRESIDENTE (Chápper).- Tiene la palabra el señor Diputado.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- Propongo que la versión taquigráfica de esta sesión también sea enviada al Directorio del Partido Nacional y a todas las Juntas Departamentales del país.

SEÑOR PRESIDENTE (Chápper).- Se va a votar la moción leída, con el agregado propuesto por el señor Diputado Borsari Brenna.

(Se vota)

——Cuarenta y dos por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

La Mesa invita a la Sala y a la barra a ponerse de pie y guardar un minuto de silencio.

(Así se procede)

——Se levanta la sesión.

(Es la hora 16 y 4)

Dr. JORGE CHÁPPER

PRESIDENTE

Enrique Sención Corbo

Prosecretario

Dr. Horacio D. Catalurda

Secretario Redactor

Mario Tolosa

Director del Cuerpo de Taquígrafos

Dep. Legal N° 322.569/01
Impreso en la División Ediciones
de la Cámara de Representantes